MIHAI BĂDESCU

DREPT CONSTITUȚIONAL ȘI INSTITUȚII POLITICE

Curs universitar

Ediția a XV-a, revizuită și adăugită

Editura Hamangia
2023

Drept constituțional și instituții politice

vol. 1. Teoria generală a statului și a constituției. Constituția română în context european

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Marius BALAN

Lector doctor la Facultatea de Drept, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza" din Iaşi, unde predă cursuri de Drept constituţional şi instituţii politice (din 2000) şi de Drept constituţional european (din 2012). Din anul 2012 este şi prodecan al Facultăţii de Drept.

Este licenţiat în Drept (1989) la Universitatea „Alexandru Ioan Cuza" din Iaşi şi doctor în Drept din 1999 (disciplina: Drept internaţional public), Universitatea „Babeş-Bolyai", Cluj (îndrumător: prof. dr. Marţian Niciu; teza: „Statutul minorităţilor naţionale şi dreptul internaţional public. Raportul dintre dreptul intern şi dreptul internaţional în această problemă").

Ultima lucrare importantă: *Statutul minorităţilor naţionale*, Editura Universităţii „Alexandru Ioan Cuza", Iaşi, 2013. A publicat 4 cărţi (de autor sau în colaborare) şi peste 50 de studii şi articole.

A tradus din germană lucrări de Carl Schmitt[1] şi Bernd Rüthers.[2]

[1] *Teoria constituţiei* (încă nepublicată); *Epoca depolitizării şi a neutralizării* (în „Idei în Dialog", octombrie 2008).

[2] *Dreptul degenerat* (Editura Universităţii „Alexandru Ioan Cuza", Iaşi, 2006) şi unele studii publicate în Analele Universităţii Alexandru Ioan Cuza.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CUPRINS

Abrevieri X

Lucrări citate prescurtat XII

PARTEA I
TEORIA GENERALĂ A STATULUI ŞI A CONSTITUŢIEI

Capitolul I. Statul 1

§1. Noţiunea de stat 1

I. Geneza şi evoluţia statului modern 1

II. Critica statului şi discursul antietatist 7

III. Definiţia juridică a statului 11

§2. Personalitatea juridică a statului 13

§3. Elementele statului 16

I. Teritoriul 16

II. Poporul 30

III. Puterea de stat 39

§4. Suveranitatea 45

I. Consideraţii generale 45

II. Apariţia şi evoluţia conceptului de suveranitate 47

III. Aspecte actuale ale suveranităţii 59

§5. Forme de stat 63

I. Evoluţia istorică a noţiunii 63

II. Monocraţii, oligarhii şi democraţii 66

III. Monarhii şi republici 71

IV. State unitare şi state compuse 76

V. Natura juridică a Uniunii Europene 84

§6. Separaţia puterilor în stat 85

I. Consideraţii generale 85

II. Evoluţia istorică a principiului 86

III. Provocări actuale la adresa separaţiei puterilor 93

IV. Separaţia puterilor în Constituţia României 95

§7. Statul de drept 99

I. Consideraţii generale. Statul de drept şi domnia legii 99

BCU CLUJ / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

II. Apariţia doctrinei statului de drept 101
III. Formalizarea conceptului de stat de drept 103
IV. Limitele statului de drept. Reconsiderarea rolului său 106
V. Exigenţele actuale ale statului de drept 109
§8. Reprezentarea simbolică a statului 112

Capitolul II. Constituţia 119

§9. Noţiunea de constituţie 119
I. Precizări terminologice 119
II. Supremaţia constituţiei 123
§10. Evoluţia istorică a conceptului de constituţie 126
§11. Clasificarea constituţiilor 146
I. Criteriul sursei formale: constituţii cutumiare şi constituţii scrise 146
II. Criteriul modului de adoptare: constituţii octroiate, constituţii statut, constituţii pact, constituţii convenţie şi constituţii referendare 148
III. Constituţii dogmatice şi constituţii istorice 151
IV. Criteriul „ontologic": constituţii normative, constituţii nominale şi constituţii semnatice 151
V. Criteriul modului de revizuire: constituţii flexibile şi constituţii rigide 153
§12. Puterea constituantă. Legalitate şi legitimitate 154
§13. Revizuirea Constituţiei 157
I. Necesitatea revizuirii constituţiei 157
II. Procedura revizuirii constituţiei 158
§14. Controlul de constituţionalitate 159
I. Necesitatea controlului de constituţionalitate 159
II. Forme de control al constituţionalităţii legilor 161
III. Interpretarea Constituţiei 169
IV. Dialogul judecătorilor constituţionali 174
§15. Regimuri politice sau constituţionale 176
I. Regimul politic prezidenţial (SUA) 177
II. Regimul politic parlamentar 183
III. Regimul politic semi-prezidenţial 189
IV. Guvernământul de adunare 193
V. Regimul directorial 195

PARTEA A II-A
CONSTITUŢIA ROMÂNIEI

Capitolul I. Istoria constituţională a României 197

§16. Formarea statului român modern 197

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

I. Instituţiile statale româneşti premoderne 197
II. Primele proiecte de reformă 201
III. Planul de „Oblăduire Aristo-dimocraticească" 202
IV. „Constituţia Cărvunarilor" 204
V. Regulamentele Organice 205
VI. Proiectul de Constituţie al lui Ioan Câmpineanu 208
VII. Proclamaţia de la Islaz 210
VIII. Proiectele revoluţionare din Moldova 213

§17. Epoca democraţiei parlamentare 215
I. Divanurile *ad-hoc* din 1857 215
II. Convenţia de la Paris din 1858 216
III. Statutul dezvoltător al Convenţiei de la Paris 218
IV. Constituţia din 1/13 iulie1866 219
V. Constituţia din 29 martie 1923 228

§18. Deriva autoritaristă 235
I. Constituţia din 27 februarie 1938 235
II. Dictatura antonesciană 240

§19. Perioada 23 august 1944 – 30 decembrie 1947 243

§20. Regimul totalitar comunist 252
I. Constituţia din 13 aprilie 1948 254
II. Constituţia din 27 septembrie 1952 259
III. Constituţia din 21 august 1965 263

§21. Perioada 22 decembrie 1989 – 8 decembrie 1991 271
I. Etapa puterii revoluţionare 272
II. Etapa legalizării revoluţiei 279

§22. Constituţia din 8 decembrie 1991 282

§23. Revizuirea din 2003 a Constituţiei 285

Capitolul II. Deciziile politice fundamentale ale constituantului român 289

§24. Noţiunea de decizie fundamentală 289

§25. Deciziile politice fundamentale ale constituantului român 291
I. Democraţia reprezentativă şi pluralismul politic 291
II. România – stat de drept 300
III. România – stat social 303
IV. România – stat unitar 306
V. Integrarea euroatlantică 307

Capitolul III. Statutul juridic al individului 309

Secţiunea 1. Cetăţenia română 309

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

§26. Considerații generale privind cetățenia 309
§27. Principii care guvernează reglementarea cetățeniei române 312
I. Egalitatea în drepturi 312
II. Lipsa relevanței directe a căsătoriei în privința dobândirii și pierderii cetățeniei 313
III. Ius sanguinis 314
IV. Interdicția privării arbitrare de cetățenie 315
V. Tempus regit actum 315
VI. Reglementarea în mod exclusiv de către statul român a cetățeniei române 315
VII. Unicitatea 316
§28. Moduri de dobândire a cetățeniei române 317
I. Dobândirea de drept a cetățeniei române 318
II. Dobândirea cetățeniei române prin efectul unui act juridic al unei autorități 322
§29. Pierderea cetățeniei române 327
I. Pierderea cetățeniei române prin retragere 327
II. Pierderea cetățeniei române prin aprobarea renunțării 329
III. Pierderea cetățeniei române în urma desființării adopției 330
IV. Pierderea cetățeniei române prin adopție de către un cetățean străin 331
V. Stabilirea filiației copilului găsit 333
§30. Cetățenia europeană 334
Secțiunea a 2-a. Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale 335
§31. Probleme generale 335
I. Precizări terminologice 335
II. Evoluția istorică și sursele formale ale drepturilor fundamentale 337
III. Natura juridică a drepturilor fundamentale 345
IV. Protecția drepturilor și a libertăților fundamentale 348
§32. Principii privind drepturile fundamentale 350
I. Demnitatea umană 350
II. Libertatea 351
III. Egalitatea 351
IV. Universalitatea 356
V. Neretroactivitatea 357
VI. Distincția dintre cetățeni și necetățeni 359
VII. Prioritatea dreptului internațional în materia drepturilor omului 361
VIII. Liberul acces în justiție 364
IX. Caracterul excepțional al restrângerii exercițiului unor drepturi 364
§33. Drepturi civile și politice 365
I. Dreptul la viață 365
II. Dreptul la integritate fizică și psihică 369

BCU "CAROL I" UNIVERSITY LIBRARY

III. Libertatea individuală 372
IV. Dreptul la apărare 376
V. Dreptul la liberă circulaţie 378
VI. Respectarea vieţii intime, familiale şi private 380
VII. Inviolabilitatea domiciliului 385
VIII. Secretul corespondenţei 386
IX. Libertatea conştiinţei 388
X. Libertatea de exprimare 397
XI. Dreptul la informaţie 404
XII. Accesul la cultură 406
XIII. Dreptul de vot 407
XIV. Dreptul de a fi ales 409
XV. Libertatea întrunirilor 409
XVI. Dreptul de asociere 411
XVII. Dreptul de petiţionare 414
XVIII. Liberul acces la justiţie 415
§34. Proprietatea şi ordinea economică 418
I. Consideraţii generale 418
II. Garanţia proprietăţii private 420
III. Proprietatea asupra terenurilor 422
IV. Exproprierea şi naţionalizarea 423
V. Interdicţia confiscării averii dobândite licit 431
VI. Dreptul la moştenire 432
VII. Economia 433
§35. Drepturile sociale 437
I. Consideraţii generale 437
II. Principalele drepturi social-economice şi culturale 444
§36. Îndatoririle fundamentale ale cetăţenilor 454
BIBLIOGRAFIE 457

BCU IAŞI - CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Abrevieri

ADPubl	= Arhiva de Drept Public
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
AIIAI	= Anuarul Institutului de Istorie şi Arheologie „A. D. Xenopol" din Iaşi
alin.	= alineat
art.	= articol
AStL	= Allgemeine Staatslehre (=Teoria generală a statului)
ASUAIC	= Analele Ştiinţifice ale Universităţii „Alexandru Ioan Cuza" din Iaşi
AUB	= Analele Universităţii Bucureşti
B. Of.	= Buletinul Oficial al Republicii Populare Române (după 1965: al Republicii Socialiste România")
BPD	= Blocul Partidelor Democratice
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (=Decizii ale Curţii Constituţionale Federale [din Germania])
CD	= Camera Deputaţilor
C.C.	= Curtea Constituţională
CEDO	= Curtea Europeană a Drepturilor Omului
CvEDO	= Convenţia Europeană a Drepturilor Omului
CFSN	= Consiliul Frontului Salvării Naţionale
CNSAS	= Consiliul Naţional de Studiere a Arhivelor Securităţii
col.	= coloana
coord.	= coordonator(i)
CPUN	= Consiliul Provizoriu de Unitate Naţională
CSAŢ	= Consiliul Suprem de Apărare a Ţării
CSM	= Consiliul Superior al Magistraturii
ed.	= ediţia
Ed.	= Editura
extr.	= extras
FND	= Frontul naţional Democratic

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

FSN = Frontul Salvării Naționale
FUS = Frontul Unității Socialiste
FDUS = Frontul Democrației și Unității Socialiste
Harv. L. Rev. = Harvard Law Review
i.e. = *id est*
ICCJ = Înalta Curte de Casație și Justiție
Î.d.r. = Înalt decret regal
JN = Justiția Nouă
MAN = Marea Adunare Națională
M. Of. = Monitorul Oficial al României, Partea I
NCP = Noul Cod penal (Legea nr. 286/2009)
NCPP = Noul Cod de procedură penală (Legea nr. 135/2010)
parag. = paragraf
p. = pagina
PMR = Partidul Muncitoresc Român
PCR = Partidul Comunist Român
PCdR = Partidul Comunist din România
PNL = Partidul Național Liberal
PNȚ = Partidul Național Țărănesc
PNȚCD = Partidul Național Țărănesc Creștin Democrat
PUNR = Partidul Unității Naționale a Românilor
pp. = paginile
RCD = Regulamentul Camerei Deputaților
RDPubl. = Revista de Drept Public
RJCL = Romanian Journal of Comparative Law
ROM = Regulamentul Organic al Moldovei
ROV = Regulamentul Organic al Valahiei
RPR = Republica Populară Română
RRD = Revista Română de Drept
RS = Regulamentul Senatului
RSR = Republica Socialistă România
s.a. = *sine anno*
s.n. = *sine nomine*
SCJ = Studii și Cercetări Juridice
SUBB = Studia Universitatis Babeș-Bolyai

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

t.	= tomul
TFUE	= Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene
UAIC	= Universitatea „Alexandru Ioan Cuza”
URSS	= Uniunea Republicilor Sovietice Socialiste
UTC	= Uniunea Tineretului Comunist
vol.	= volumul
VVDStRL	= Veröffentlichungen des Vereins Deutscher Staatsrechtslehrer (Publicațiile Asociației Profesorilor Germani de Drept Constituțional)
ZaöRV	= Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (Revista [Institutului Max Planck] de Drept Internațional public și Drept public comparat)

Lucrări citate prescurtat

BENDITER	= I. BENDITER, *Curs de Drept constituțional*, Universitatea „Al. I. Cuza”, Iași, vol. I, 1973
CONSTANTINESCU, IORGOVAN, MURARU, TĂNĂSESCU, *Constituția...*	= M. CONSTANTINESCU, A. IORGOVAN, I. MURARU, E.S. TĂNĂSESCU, *Constituția României revizuită. Comentarii și explicații*, Ed. C.H. Beck, București, 2004
DEACONU	= ȘT. DEACONU, *Drept constituțional*, ed. a 2-a revăzută și adăugită, Ed. C.H. Beck, București, 2013
DRĂGANU	= T. DRĂGANU, *Drept constituțional și instituții politice*, Lumina Lex, București, 1998 (2 vol.)
DRH, A	= Academia RSR, Secția de Științe Istorice, *Documenta Romaniae Historica*, Institutul de Istorie «A. D. Xenopol», A. Moldova, Ed. Academiei RSR, București
DRH, B	= Academia RSR, Secția de Științe Istorice, *Documenta Romaniae Historica*, Institutul de Istorie «Nicolae Iorga», B. Țara Românească, Ed. Academiei RSR, București
Godechot	= *Les Constitutions de la France depuis 1789*, Présentation de Jacques Godechot, Garnier-Flammarion, Paris, 1970

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

IDR	= Academia de Ştiinţe Sociale şi Istorice a Republicii Socialiste România, *Istoria Dreptului Românesc*, coord. Ioan Ceterchi, Ed. Academiei RSR, Bucureşti (vol. I, 1980, vol. II_1, 1984, vol. II_2, 1988)
IONESCU, *Dezvoltarea....*	= C. IONESCU, *Dezvoltarea constituţională a României. Acte şi documente 1740-1991*, ediţie revăzută şi adăugită, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 2000
Ist. Rom.	= Academia Română, *Istoria Românilor*, Ed. Academiei, Bucureşti, vol. VI: *Românii între Europa Clasică şi Epoca Luminilor* (*1711-1821*) coord. Paul Cernovodeanu şi Nicolae Edroiu, 2002; vol. VII, tom. I: *Constituirea României moderne* (*1821-1878*), coord. Dan Berindei, 2003; vol. VII, tom II: *De la independenţă la Marea Unire* (*1878-1918*), coord. Gheorghe Platon, 2003; vol. VIII, România întregită (1918-1940), coord. Ioan Scurtu, 2003
MURARU, IANCU	= I. MURARU şi GH. IANCU, *Constituţiile române. Texte. Note. Prezentare comparativă*, Ed. Actami, Bucureşti, 2000
MURARU, TĂNĂSESCU	= I. MURARU şi S.E. TĂNĂSESCU, *Drept constituţional*, ed. a 13-a revăzută şi adăugită, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008 (2 vol.)
MURARU, TĂNĂSESCU, *Constituţia României*	= I. MURARU şi E.S. TĂNĂSESCU (coord.), *Constituţia României. Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008
NEGULESCU	= P. NEGULESCU, *Curs de drept constituţional român*, Bucureşti, editat de Alex. Th. Doicescu, 1927
NEGULESCU, ALEXIANU	= P. NEGULESCU, G. ALEXIANU, *Tratat de drept public*, Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1942, 2 volume
NRT	= *Nouveau Recueil de Traités d'Alliance, de Paix, de Trêve, de Neutralité, de Commerce, de Limites, d'Echange etc. et de plusieurs autres actes servant à la connaissance des relations étrangères des Puissances et états de l'Europe tant leur rapport mutuel que dans celui envers les puissances et dans d'autres parties du globe depuis 1808 jusqu'à présent*, par Geo[rges] Fréd[eric] de Martens continué par Frédéric Saalfeld, à Gottingue, dans la Librairie de Dietrich. 1817-1837 (vol. 1-12)

BCU IAŞI / CENTRUL UNIVERSITAR

SELEJAN-GUȚAN = B. SELEJAN-GUȚAN, *Drept constituțional și instituții politice*, ed. a 2-a revăzută și adăugită, Ed. Hamangiu, București, 2008

VITCU, BĂDĂRĂU = Academia Română, Institutul de Istorie „A.D. Xenopol", *Regulamentul Organic al Moldovei*, ed. integrală realizată de Dumitru Vitcu și Gabriel Bădărău, cu sprijinul lui Corneliu Istrati, Ed. Junimea, Iași, 2004

VRABIE = G. VRABIE, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. Cugetarea, Iași, 1999, 2 vol.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Partea I
Teoria generală a statului şi a constituţiei

Capitolul I. Statul

§1. Noţiunea de stat

I. Geneza şi evoluţia statului modern

Trăim o epocă de transformări accelerate, atât pe planul mentalităţilor, cât şi pe cel al practicii politice şi sociale. Dogmele, principiile şi conceptele mult timp acceptate ca perene şi incontestabile sunt contestate sau măcar reevaluate şi redimensionate. Statul nu putea să se sustragă acestui proces; de peste un secol se prooroceşte dispariţia sa şi înlocuirea instituţiilor politico-statale cu forme şi structuri neierarhice şi nonautoritare de conducere a societăţii. Chiar dacă instituţiile politico-statale sunt departe de a-şi pierde relevanţa practică, iar abordarea şi rezolvarea problemelor din ce în ce mai complexe ale societăţii şi ale economiei contemporane nici nu pot fi imaginate în afara cadrului statal, încrederea indivizilor şi a maselor în naţiune şi în stat ca forme de comunitate umană, precum şi prestigiul şi legitimitatea acestuia din urmă se erodează constant. Chiar şi un autor profund etatist prin convingeri şi atitudini, **Carl Schmitt**, dădea cu o jumătate de secol în urmă un verdict sumbru: „De acum epoca statalităţii se încheie. În această privinţă nu merită să mai irosim nici măcar un singur cuvânt. Odată cu ea se duce şi întreaga suprastructură de concepte raportate la stat, produse printr-o laborioasă construcţie ideatică de peste patru sute de ani, de către o ştiinţă eurocentrică a dreptului statal şi internaţional. Statul ca model al unităţii politice, statul ca purtător al celui mai uimitor monopol dintre toate, şi anume al monopolului deciziei politice, această capodoperă a formei europene şi a raţionalismului occidental, este detronat."[1]

---

[1] C. SCHMITT, *Der Begriff des Politischen*. Text von 1932 mit einem Vorwort und 3 Korollarien, Duncker & Humblot, Berlin, 1963, p. 10 (pasajul citat provine din „Cuvântul înainte" al autorului la ediţia din 1963).

BCU CLUJ / BABEŞ-BOLYAI UNIVERSITY LIBRARY

Statul modern este o formă de comunitate politică deosebită de cele precedente („statele" Orientului antic, polis-ul grec, Republica romană şi Imperiul roman, „Respublica Christiana", „Sfântul Imperiu Roman" oraşele-state, ligile de oraşe şi monarhiile Evului Mediu). Diferenţele constau mai ales în centralizarea puterii, exercitarea acesteia pe criteriu exclusiv sau covârşitor teritorial, preponderenţa copleşitoare a puterii centrale în raport cu provincia şi prin impunerea sistematică a unor reguli, principii şi standarde uniforme pentru întreaga societate, pentru toţi indivizii şi pentru toate comunităţile locale, rurale şi urbane, regiunile, provinciile, cultele şi confesiunile religioase, grupările profesionale şi de interese, clasele şi categoriile sociale aflate sub jurisdicţia sa. Astăzi ni se pare firesc ca o comunitate politică – statul – să deţină monopolul deciziei sau măcar controlul în privinţa acesteia. Totuşi, forma de organizare a statului modern nu s-a impus atât de uşor, fiind iniţial în competiţie cu structuri concurente: oraşele-state, ligile de oraşe (celebra Ligă Hanseatică a oraşelor germane), Sfântul Imperiu Roman sau Biserica Catolică. Acestea aveau de regulă un caracter non-teritorial.[1] Succesul statului s-a datorat în primul rând împrejurării că a fost capabil să asigure un echilibru optim între costurile financiare şi militare ale menţinerii dominaţiei asupra teritoriului său – pe de o parte –, şi promovarea bunăstării publice („public welfare"), pe de altă parte.[2]

Eficienţa sporită a statului modern în consolidarea forţei sale politice şi militare, concomitent cu asigurarea unui nivel măcar acceptabil al bunăstării populaţiei, este legată de uniformizarea treptată a tuturor aspectelor vieţii sociale. Aspectul cel mai vizibil al acestui proces general de uniformizare îl constituie **unificarea şi sistematizarea dreptului**; dintr-un ansamblu eterogen de norme cutumiare – frecvent cu diferenţe considerabile de la o regiune la alta –, uneori consemnate prin practica judiciară scrisă sau prin „cărţi de cutume", se ajunge treptat la un drept ordonat, abstract şi sistematizat, elaborat sub impulsul doctrinelor savante ale dreptului natural şi trecut prin filtrul instituţiilor şi principiilor dreptului roman.

Codurile, marile monumente juridice ale modernităţii, apar în secolul al XVIII-lea pentru a cunoaşte triumful deplin la începutul secolului următor. Utopia unei legislaţii unitare, coerente, raţionale, abstracte şi exhaustive, care lasă judecătorului rolul subordonat al aplicării legii, ca „gură care pronunţă cuvintele legii" (Montesquieu), părea a fi devenit realitate.

Ca rezultat al unei tendinţe centralizatoare manifeste în unele ţări ale Europei încă din secolul al XIV-lea, statul modern impune uniformizarea şi pe alte planuri.

---

[1] Vezi, pentru o prezentare sintetică a procesului „selecţiei darwiniene" ce a dus la impunerea statului modern ca formă competitivă de organizare politică lucrarea lui H. SPRUYT, *The Sovereign State and Its Competitors: An Analysis of System Change*, Princeton University Press, Princeton NJ, 1994, *passim*, în special pp. 153-180.

[2] Idem, loc. cit.

Puterea crescândă a monarhului reclamă o armată permanentă, un corp de funcţionari de profesie şi de multe ori o biserică „de stat"; toate aceste instituţii vor fi fidele puterii centrale, tronului sau personal monarhului. Pluralităţii de subiecţi ai sferei publice din comunităţile politice premoderne (monarh, biserică, vasalii mai puternici, stările nobiliare, oraşele libere, provinciile, comunităţile rurale şi urbane) îi ia treptat locul o unitate politică în care principele are rolul de a veghea la „binele comun" al tuturor supuşilor săi.

În Evul Mediu, principele avea un număr limitat de prerogative de putere, determinate concret faţă de fiecare din subiecţii puterii sale (marii nobili, adunările nobilimii, ale regiunilor sau provinciilor)[1]. Orice prerogativă princiară trebuia probată cu documente sau confirmată prin tradiţie, iar proba nu opera decât faţă de anumiţi subiecţi determinaţi şi nicidecum faţă de toţi supuşii. Frecvent aveau loc dispute în privinţa existenţei sau a întinderii unor prerogative. Aceste dispute puteau degenera în conflicte armate, iar oponenţii principelui aveau poziţia unor adversari legitimi, faţă de care se respectau regulile războiului şi nicidecum cea a unor rebeli sau trădători. În asemenea dispută, şansele erau destul de echilibrate; principele era de regulă mai puternic decât vasalii săi, dar nu-şi putea permite să confrunte mai mulţi vasali concomitent şi nici să-şi imobilizeze armata într-un asediu prelungit. Monarhul era aşadar departe de a fi omnipotent, iar prerogativele sale erau exercitate cel mai frecvent sub forma unor îndemnuri, recomandări sau solicitări. În acest tablou se cuvine să facem o menţiune specială în privinţa bisericii; ea ieşea (total în Vestul Europei şi în mare măsură în Est) din sfera jurisdicţiei monarhului, iar delimitarea sferelor de competenţă ale celor două puteri a constituit secole de-a rândul obiect de dispută înverşunată.

În epoca modernă, se impune treptat o altă imagine asupra poziţiei principelui, a numărului şi întinderii prerogativelor sale. Centralizarea puterii de stat este legată de creşterea prerogativelor monarhice; principele a fost în secolele XVI-XVIII unul din cei mai importanţi – dacă nu principalul – agenţi ai modernizării. Ţelul activităţii sale îşi pierde conotaţiile spirituale sau religioase, dobândind valenţe precumpănitor terestre: binele comun[2] ori bunăstarea supuşilor săi. Pentru atingerea acestui obiectiv general, mijloacele sunt virtual nelimitate. Şeful statului

[1] Individul nu apărea de cele mai multe ori în mod direct ca subiect al unui raport juridic cu puterea centrală. Interesele şi drepturile sale erau reprezentate în mod mediat, prin ghilde, bresle ori adunări locale sau regionale. Ca subiect nemijlocit („freeman" în accepţiunea Magnei Carta din 1215) apărea de regulă doar un nobil de rang înalt. Totuşi, chiar şi comunităţile mai mici puteau avea succes în apărarea drepturilor şi a intereselor lor; funcţiona indispensabila solidaritate a membrilor lor, precum şi a comunităţilor similare, iar percepţia conservatoare şi statică a dreptului, considerat ca fiind de origine imemorabilă, avantaja păstrarea drepturilor consfinţite prin tradiţie.

[2] „Binele comun" constituia o temă foarte frecventă în teoriile medievale asupra statului: ocupă un rol central în concepţia lui Toma d'Aquino. Accentele sunt puse însă în mod diferit: mântuirea sufletului credincioşilor avea prioritate absolută în evul mediu, pe când în statele moderne secularizate,

dispunea de plenitudinea competenţelor, orice puteri, atribuţii, privilegii, drepturi sau libertăţi fiind consecinţa unei delegări, a unei decizii ori a unei permisiuni din partea acestuia. Aceste prerogative exorbitante şi fără precedent erau justificate prin amploarea şi importanţa obiectivelor şi sarcinilor principelui. Ele nu aveau un caracter personal şi nu erau menite să reducă statul la interesele sau la bunul plac al monarhului. Conştiinţa datoriei ce revenea acestuia a fost pregnant formulată de Frederic al II-lea al Prusiei în al său „Anti-Machiavelli"; autorul afirma că nu este decât cel dintâi servitor al „statului său".

Opera centralizatoare a monarhului[1] (regii Franţei în secolele XIV-XVIII, regii Prusiei în secolele XVII-XVIII, împăraţii Austriei în aceeaşi epocă) se concretizează nu numai prin crearea unei armate permanente şi (în cazul Franţei, dar şi al Angliei)[2] a unei flote de război redutabile, a unei reţele de fortificaţii şi de drumuri sigure şi fiabile sau a unui corp de funcţionari publici de profesie – deci prin agenţi şi instrumente ale puterii sale –, ci şi prin efectele sale directe şi profunde asupra societăţii. Treptat se înlătură barierele vamale interne, privilegiile şi taxele de trecere de care beneficiau anumite provincii, regiuni, oraşe sau cetăţi. Siguranţa şi celeritatea comunicaţiilor compensa pierderile suferite pe plan local de asemenea măsuri; chiar şi cei direct afectaţi erau, pe ansamblu, în avantaj. Pe de altă parte însă, se generalizează precedentul plin de consecinţe al înlăturării unor drepturi străvechi, tradiţionale, din considerente ţinând de sfera interesului general. Libertatea indivizilor, aşa cum era, restrânsă, limitată, circumstanţiată de un mare număr de factori, dar totuşi intangibilă în principiu, devine obiect al dispoziţiei suverane a puterii centrale. Indiferent de modul de legitimare a puterii în stat sau de forma de guvernământ, această periclitare a libertăţii – inerentă dinamicii societăţii moderne şi prerogativelor şi responsabilităţilor întinse ale autorităţilor – rămâne o permanenţă a vieţii statale moderne. După cum a sesizat cu un secol şi jumătate în urmă Tocqueville[3], tendinţa centralizatoare a Vechiului Regim a continuat, chiar în mod exacerbat, în timpul Revoluţiei franceze şi în

---

religia este împinsă treptat în sfera privată, iar puterea politică se concentrează asupra garantării păcii interne şi externe, a vieţii, a libertăţii şi a proprietăţii indivizilor.

[1] Pentru o prezentare generală, vezi W. REINHARD, *Geschichte de Staatsgewalt – Eine vergleichende Verfassungsgeschichte*, C.H. Beck, München, 2002.

[2] Cazul Angliei reclamă o discuţie aparte: ea este patria a constituţionalismului, în accepţiunea de limitare a puteri statale, care pe atunci se confunda cu cea monarhică. Regii Angliei nu au fost monarhi absoluţi. Totuşi, în privinţa flotei militare aveau întinse prerogative pe care şi le-au exercitat constant şi energic.

[3] A. de TOCQUEVILLE, *Vechiul Regim şi Revoluţia*, traducere de C. Preda şi C. Davidescu, Ed. Nemira, Bucureşti, 2000, *passim*, în special Cartea a III-a. Capitolul 8, pp. 219 şi urm. Adresându-se unui public dintr-o epocă în care abuzurile şi ororile terorii revoluţionare erau încă prezente în memoria contemporanilor, expunerea lui Tocqueville este regresivă: el caută şi găseşte originile proceselor din epoca Revoluţiei în instituţiile şi procesele din Vechiul Regim.

anii următori. „În acelaşi timp", subliniază autorul, „cum tot ceea ce putuse să se opună odinioară centralizării a rămas în stare de ruină, din străfundurile naţiunii care tocmai răsturnase monarhia, a ieşit brusc o putere mai întinsă, mult mai amănunţită, mult mai absolută decât cea care fusese exercitată de către oricare din regii noştri."[1]

Uniformizarea treptată a societăţii prin acţiunea centralizatoare a statului va viza apoi unităţile de măsură şi de greutate (înlocuind complicatul şi diversificatul sistem tradiţional de măsuri şi greutăţi), măsurarea timpului (în dauna orelor locale)[2], limba (care va deveni „limbă oficială" sau „de stat") sau chiar cultura (devenită „cultură naţională", privită ca având o funcţie politică de interes general). Toate aceste evoluţii erau de neevitat; de cele mai multe ori ele sunt necesare şi utile, decurgând nu din voinţa de putere a conducătorilor ci din necesităţi tehnice ineluctabile.

Avantajele de ordin practic au însă şi un revers; individul uman, desprins de comunitatea teritorială locală, profesională, socială sau confesională care-i îngrădea libertatea, dar îi apăra totodată drepturile şi interesele contra unui principe a cărui putere considerabilă nu era totuşi disproporţionată faţă de cea a celorlalţi factori politici, se vede confruntat singur şi izolat cu un mecanism gigantic, eficient şi raţional structurat, menit ce-i drept să-i asigure existenţa, liniştea şi bunăstarea, dar înzestrat cu o putere atât de copleşitoare, încât nu există nici un mijloc de a o îngrădi, corecta ori controla atunci când devine arbitrară sau ostilă.

Această evoluţie devine şi mai pregnantă, dacă mai avem în vedere un alt aspect al statului modern: pierderea dimensiunii spirituale. Rolul statului modern de creator şi garant al păcii interne nu putea fi îndeplinit decât în condiţiile unei stricte neutralităţi confesionale. Or, neutralitatea confesională şi – pe un plan mai larg – neutralitatea religioasă şi metafizică nu pot fi obţinute decât în urma renunţării la orice veleitate de autoritate spirituală. Pacea internă nu poate fi menţinută decât dacă şi în măsura în care statul se abţine de la orice pretenţie de a impune vreo judecată de valoare pe teren teologic. De la secularizarea dreptului şi a politicii (secolele XVI-XVII), «statul a devenit orb în materie de religie. „Lexiconul de teologie şi religie" este pentru el o carte ferecată cu şapte peceţi»[3]. Secularizarea statului a fost un proces inevitabil şi este ireversibilă. Una din consecinţele sale este însă pierderea sentimentului foarte concret de „comunitate reală" şi compen-

---

[1] Idem, p. 224.

[2] Amintim că în societăţile pre-tehnice, ora era stabilită în raport de momentul trecerii soarelui în dreptul meridianului locului. Astfel, ora capitalei diferea cu câteva minute, sau chiar mai mult, faţă de ora altor localităţi, ceea ce nu avea consecinţe practice în condiţiile comunicaţiilor de atunci. Crearea căilor ferate şi descoperirea telegrafiei vor impune însă – în condiţiile unor comunicaţii mult mai rapide– introducerea unei singure ore, oficiale.

[3] Formularea îi aparţine profesorului german G. ROELLEKE, în *Karlsruhe hat gesprochen – Eine Feuilleton-Serie zum fünfzigjähriges Bestehen des Bundsverfassungsgerichts*, în „Zeitschrift für Rechtsphilosophie", 1. Jahrgang (2003), nr. 1, pp. 92-102, la p. 95.

sarea cu cel al „comunităţii imaginare"[1], a naţiunii. Statul modern este constrâns în permanenţă să asigure integrarea politică a indivizilor: să le dea sentimentul apartenenţei la o comunitate efectivă, viabilă, capabilă să ofere suficiente beneficii membrilor săi pentru a merita costurile şi sacrificiile inerente considerabilei restrângeri a libertăţii pe care o reclamă considerabilul său mecanism de putere. Justificarea existenţei sale aflându-se în imanenţă, statul se vede confruntat foarte prompt cu criticile şi contestaţiile sau chiar cu revolta celor nemulţumiţi atunci când performanţele sale scad sub nivelul aşteptărilor.

Atunci când puterea statală a reuşit să răspundă acestor exigenţe, respectând totodată un grad mulţumitor de libertate individuală (cum s-a întâmplat în democraţiile parlamentare din secolul al XIX-lea), consecinţa a fost pierderea consideraţiei faţă de rolul statului, degradat la rolul de „paznic de noapte", de factor menit să asigure doar menţinerea ordinii într-o societate capabilă să se autoorganizeze. Drepturile şi libertăţile greu cucerite, siguranţa personală şi economică obţinute cu mari eforturi au fost privite ca de la sine înţelese şi uşor de păstrat sau, din contră, minore şi dispensabile. Utopiile sociale şi politice au devenit deosebit de atractive, după cum o atestă tristul bilanţ al secolului al XX-lea. Amploarea fără precedent a crimelor şi a dezastrelor din secolul trecut se explică nu prin monstruozitatea potentaţilor timpului, nici prin caracterul sinistru al doctrinelor pe care au înţeles să le aplice, ci mai ales prin instrumentul de putere irezistibil pe care-l deţineau statul modern.

Caracterul diferit al puterii de stat în raport cu formele anterioare de putere politică a fost remarcat de la începuturile modernităţii. Hobbes a utilizat în acest sens imaginea mitologică a Leviathan-ului biblic pentru a reda forţa colosală a noii structuri organizaţionale. În introducerea celebrei sale lucrări *Leviathan, or the Matter, Form and Power of a Commonwealth, Ecclesiastical and Civil*, el priveşte statul ca pe un om artificial, mai mare şi mai puternic decât omul natural, pentru a cărui protecţie a fost conceput, şi în care *suveranitatea* este *sufletul* artificial, ce dă viaţă şi determină mişcarea întregului trup, *magistraţii* şi ceilalţi *ofiţeri* ai judiciarului şi executivului constituie *articulaţii* artificiale; *recompensa* şi *pedeapsa* (prin care, legată de sediul suveranităţii, fiecare articulaţie este pusă în mişcare) reprezintă *nervii*, care fac acelaşi lucru în trupul natural; *bunăstarea* şi *averile* au rolul *puterii*; *salus populi* (siguranţa poporului) constituie *misiunea* sa; *consilierii*, prin care toate lucrurile necesare a fi cunoscute îi sunt sugerate, reprezintă *memoria* sa; *legile* şi *echitatea* sunt *voinţă* şi *raţiune* artificiale; *buna înţelegere*, *sănătate*; *rebeliunea*, *boală* iar *războiul civil*, *moartea*[2]. Creaţia sa este

[1] Am utilizat termenii formulaţi de B. ANDERSON (*Comunităţi imaginate*, traducere de R. Oltean şi I. Potrache, Ed. Integral, Bucureşti, 2000).

[2] TH. HOBBES, *Leviathan* [1651], with selected variants from the Latin edition of 1688, Edited with Introductions and Notes by E. Curley, Hacket Publishing Company, Inc., Indianapolis / Cambridge, 1994, p. 3 (în continuare: TH. HOBBES, *Leviathan*).

rezultatul unui act de voință, a unui contract social, încheiat de fiecare om cu fiecare din semenii săi, şi prin care renunță – în favoarea unei persoane sau a unei adunări – la dreptul său de a se guverna pe sine, cu condiția ca toți ceilalți să renunțe deopotrivă la acest drept. Astfel apare comunitatea (Commonwealth) „generându-se Leviathan-ul sau pentru a vorbi cu mai multă reverență acel Zeu mortal, căruia sub [autoritatea] Dumnezeul[ui] nemuritor, îi datorăm pacea şi apărarea noastră" (XVII, 13)[1].

Conferirea de către Hobbes a unor prerogative absolute suveranului, vehement criticată în secolul următor apariției Leviathan-ului, este însă aprobată de către Rousseau. Pentru el titular al suveranității este poporul şi atribuirea unor prerogative discreționare comunității privită ca întreg nu pare deplasată. În celebra sa lucrare *Contractul social* formulează o teorie a voinței generale, conform căreia majoritatea exprimă prin votul ei conținutul acestei voințe, iar minoritatea este în eroare. Rezultatul votului trebuie să reveleze acesteia din urmă faptul că s-a înşelat în privința conținutului voinței generale, cu care propria sa voință de fapt coincide. Majoritatea i-a făcut astfel minorității o favoare, cea de a-i arăta care îi este voința sa reală. Împreună cu teoria „religiei civile", obligatorie pentru toți cetățenii statului, sub sancțiunea pedepsei capitale, această construcție ideatică este o ilustrare a faptului că o doctrină rațională, chiar axată o legitimare democratică a puterii în stat, poate uşor derapa în excese autoritariste, periclitând libertatea individuală.

II. Critica statului şi discursul antietatist

Aparent paradoxal, în secolul al XIX-lea, după ce statul modern a reuşit să realizeze misiunea sa primordială, de a stabili şi menține pacea internă şi a garanta siguranța persoanei şi a bunurilor, aceste prestații vor fi considerate de la sine înțelese, ca valori câştigate definitiv, iar autoritatea statală, limitată şi supusă unor mecanisme de control formate şi perfecționate de-a lungul deceniilor, va fi percepută ca opresivă, tiranică sau chiar inutilă.

Statul a constituit una din țintele principale ale criticilor şi ale detractorilor modernității. Este bine cunoscută concepția marxistă despre stat, ca „instrument al clasei dominante", rezultat al unor condiții economice şi sociale, a proprietății şi inegalităților generatoare de contradicții ce decurg din proprietate. Rațiunea statului era de a apăra privilegiile clasei dominante, la nevoie prin represiune, iar dreptul, religia, cultura şi politica (elemente de suprastructură, determinate de baza economică) reprezentau reflectarea pe planul conştiinței umane a realităților economice. În condițiile lichidării proprietății private asupra mijloacelor de producție, urma să dispară exploatarea omului de către om şi, odată cu ea, inega-

[1] Idem, p. 109.

lităţile şi contradicţiile economice antagoniste. Prin urmare, statul nu mai îşi pierdea raţiunea de a exista şi avea să dispară. În socialismul real, menţinerea (provizorie!) a statului şi a instituţiilor sale (care, în treacăt fie spus, în acest sistem au cunoscut o proliferare fără precedent) se explica doar prin circumstanţe temporare: persistenţa unor atitudini şi mentalităţi retrograde şi antisociale în rândul unor persoane cu conştiinţă socială şi politică mai scăzută (moştenire a vechii orânduiri), opoziţia claselor exploatatoare (încă nelichidate) şi existenţa statelor capitaliste care duceau o politică ostilă şi agresivă faţă de ţările socialiste.

Una din cele mai înverşunate diatribe contra statului o găsim în opera lui Nietzsche:

„Stat? Ce este asta? Aşadar ascultaţi! Fiţi deci atenţi, căci vă spun cuvântul meu despre moartea popoarelor!

Stat se numeşte cel mai rece dintre toţi monştrii reci. Cu răceală vă şi minte; şi această minciună iese din gura sa: «eu, statul, sunt poporul».

Este o minciună! Cei care au format popoarele au fost creatori şi au pus deasupra lor o credinţă şi o iubire: au slujit deci vieţii.

Distrugători sunt cei ce au pus capcane pentru cei mulţi şi le-au numit stat: ei au atârnat o spadă şi o sută de pofte deasupra lor.

Acolo unde mai există un popor, el nu înţelege statul şi-l urăşte ca deochi şi păcat faţă de moravuri şi drepturi. (...)

Însă statul minte în toate limbile binelui şi ale răului; şi orice ar spune, minte – şi tot ceea ce are, are de furat.

Totul este prefăcut în el; muşcă cu dinţi de furat, arţăgosul. Prefăcute îi sunt până şi măruntaiele. (...)

Se nasc mult prea mulţi: pentru cei de prisos a fost născocit statul!

Priviţi cum îi momeşte spre el, pe cei mult-prea-mulţi! Cum îi înghite, îi mestecă şi îi rumegă!

«Pe pământ nu este nimic mai mare decât mine: sunt degetul orânduitor al lui Dumnezeu» - aşa răcneşte fiara. Şi nu numai cei cu urechi lungi şi vedere scurtă îşi pleacă genunchii!

Ah, şi în voi, suflete mari, îşi susură minciunile posomorâte! Ah, el ghiceşte inimile mărețe, care se irosesc cu bucurie!

Da, şi pe voi vă ghiceşte, biruitori ai vechiului Zeu! Osteniţi aţi fost de luptă, iar acum oboseala voastră slujeşte noului idol. Cu plăcere se scaldă în lumina de soare a sufletelor curate, el, monstrul rece!”[1]

În ciuda criticilor şi atacurilor de pe poziţii anarhiste, pacifiste, sindicaliste, internaţionaliste sau tradiţionaliste, secolul al XX-lea a adus cu sine atât o creştere considerabilă a sarcinilor şi a activităţii statului, cât şi o sporire semnificativă a riscurilor abuzurilor de putere din partea statului. Sistemele totalitare au fost iniţial

[1] FR. NIETZSCHE, *Also Sprach Zarathustra*, Nymphenburger in der F.A. Herbig Verlagsbuchhandlung GmbH, München, 1990, pp. 51-53.

legitimate printr-un discurs antietatist, de condamnare în bloc o oricărei autorități, a birocrației, a privilegiilor, a elitelor și a represiunii statale. Ele au continuat, la o scară incomparabil mai mare, abuzurile vehement înfierate înainte.

În concepția marxistă, idealul libertății depline poate fi atins în societatea fără clase. Diviziunea societății în clase este cea care creează necesitatea unui instrument care să apere și să consolideze poziția clasei dominante, „exploatatoare" a claselor dominate.[1] Dominația s-ar exercita prin proprietatea privată, rezervată celor puțini. Așa cum existența determină conștiința, „baza economică" a societății ar determina „suprastructura", de care aparțin statul și toate instituțiile, religia, morala, dreptul, filosofia și toate celelalte forme de conștiință socială. Prin socializarea producției și preluarea controlului asupra ei de către stat, condus de clasa muncitoare, diviziunea societății în clase ar dispărea, și o dată cu ea, și premisele care au făcut posibilă apariția statului. Statul cu mecanismele sale de constrângere și dreptul urmau să dispară. Reglarea vieții sociale urma să depindă doar de conștiința socială înaltă, de tip nou, a membrilor societății. Acest stadiu final, marcat de dispariția statului, a proprietății, a dreptului și a constrângerii era comunismul, „visul de aur al omenirii", societatea perfectă a viitorului. În propaganda de partid, termenul de atingere a acestei utopii era inițial de două-trei decenii, nedepășind durata vieții generației active; începând din anii ,60 dispar referirile la momentul precis din viitor când va fi atins stadiul comunismului. „Metoda dialectică" utilizată de clasicii marxism-leninismului servea de minune explicării paradoxului frapant în baza căruia, pentru a se ajunge la această idilică societate comunistă, fără stat, clase, exploatare, constrângere și opresiune, era necesar pentru început ca rolul statului și al aparatului de constrângere să crească semnificativ. În numele unei libertăți fără limite trebuia instituită mai întâi o opresiune fără limite.[2]

Critica statului și evidențierea abuzurilor puterii statale este legitimă, iar scepticismul pronunțat atât față de posibilitatea guvernanților de a rezolva toate problemele societății cât și față de buna lor credință constituie un element cheie al constituționalismului. Pe de altă parte, soluțiile utopice care își propun desființarea statului, a autorității și înlocuirea ordinii juridice cu o ordine „naturală", pe un sentiment de comunitate indus de o ideologie pretins antiautoritară și progresistă s-au dovedit mult mai nocive și opresive decât statul însuși.

Discutarea modului în care aceste sisteme au abuzat de mecanismele statale pentru a-și transforma în realitate utopiile sociale și viziunile politice sinistre depășește limitele acestei expuneri. Reținem însă că statul, ca orice mecanism de

[1] Cea mai elaborată lucrare marxistă despre originea stratului: FR. ENGELS, *Originea familiei, a proprietății private și a statului*, ed. a 6-a, Ed. Politică, București, 1987 (ediția originală: 1885).

[2] O lectură instructivă ne oferă parcurgerea în paralel a lucrării *Manifestul Partidului Comunist* (K. MARX, FR. ENGELS, *Opere alese*, ed. a 3-a, vol. 2, Ed. Politică, București, 1967, pp. 5-42; ediția originală: 1848) și a capitolului VII („La ai noștri") a părții a II-a, din *Demonii* lui Dostoievski (traducere de N. Gane, Ed. Polirom, Iași, 2013, pp. 445-472).

putere, produce acele efecte pe care le urmăreşte utilizatorul său. După cum observaseră gânditorii liberali cu mai mult de două secole în urmă, instituţiile politice trebuie gândite în aşa fel încât să funcţioneze acceptabil chiar şi în cazul în care la putere ajung cei mai răi oameni; o organizare statală care se bazează pe buna-credinţă şi pe intenţiile nobile ale conducătorilor, are toate şansele să devină tiranică. Schimbarea produsă în secolul care a trecut constă nu în pierderea relevanţei şi a actualităţii acestor constatări, ci în şansa mult mai mare a survenirii derapajelor şi incidentelor pe care mecanismele liberale ale statului de drept şi ale separaţiei puterilor urmau să le evite.

Amplificarea considerabilă a sarcinilor statului în secolul al XX-lea[1] are două consecinţe: pe de o parte sporirea fără precedent a sferei administraţiei publice, unde rolul statului de prestator de servicii necesare existenţei fizice a comunităţilor umane (furnizarea de apă curentă, electricitate, gaz, facilităţi de comunicare şi transport etc.) este din ce în ce mai pronunţat, iar, pe de altă parte, creşterea interdependenţei mondiale a statelor, ceea ce le determină pe acestea în mod inevitabil să coopereze în domenii de importanţă deosebită, în vederea îndeplinirii funcţiilor lor. Astfel, circuitul poştal, comunicaţiile telefonice şi internetul, navigaţia pe fluviile internaţionale sau în strâmtorile internaţionale, navigaţia aeriană, exploatarea resurselor platoului continental, protecţia globală a mediului, gestionarea resurselor rare şi chiar menţinerea păcii ar fi de neconceput în absenţa unei strânse cooperări între state şi a unor mecanisme instituţionale (**organizaţii internaţionale**) care să gestioneze în mod curent rezolvarea anumitor probleme.

Apariţia organizaţiilor internaţionale şi creşterea rolului şi a atribuţiilor acestora nu duce la dispariţia statelor, deşi implică o limitare, uneori consistentă, a prerogativelor acestora. Mai degrabă, apartenenţa la aceste organizaţii şi implicarea în activitatea acestora creează condiţiile pentru ca statul să-şi poată îndeplini în mod eficient funcţiile. **Organizaţiile supranaţionale** (precum Uniunea Europeană) afectează în schimb suveranitatea statelor care le compun. Acest fapt nu înseamnă însă sfârşitul statelor, ci poate doar cel al statelor membre. După încheierea procesului de integrare într-o organizaţie supranaţională, nu vom avea altceva decât un nou stat în locul celor care au intrat în uniune.

---

[1] Precizăm că spre deosebire de epocile precedente, statului contemporan îi revin roluri care fuseseră până nu demult îndeplinite de alte instituţii şi mecanisme sau cu privire la probleme inexistente anterior: în domeniul economiei, al învăţământului, al sănătăţii, al asistenţei sociale, al protecţiei mediului, al telecomunicaţiilor, al transporturilor şi al infrastructurii etc. În literatura de drept public, deplasarea rolul şi a misiunii statului de pe poziţia unui „paznic de noapte" însărcinat în principal cu menţinerea ordinii publice, către cele ale unui prestator de servicii de care depinde viaţa de zi cu zi a individului modern a fost tematizată pentru prima oară de E. FORSTHOFF, în *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Kohlhammer, Stuttgart, 1938 şi *Der Staat der Industriegesellschaft – dargelegt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland*, C.H. Beck, München, 1971. Vezi şi M. KRAJEWSKI, *Grundstrukturen des Rechts öffentlicher Dienstleistungen*, Springer, Berlin, Heidelberg, 2011.

Putem conchide că statul a reprezentat şi reprezintă punctul nodal în sistemul conceptual al instituţiilor politice şi juridice ale modernităţii, rămânând până în prezent principala (dacă nu singura) formă în care poate fi concepută o comunitate politică. Formele concrete de configurare a prerogativelor şi a limitelor puterii, a rolului şi a funcţiilor şi chiar modul de legitimare a existenţei sale au variat de la o epocă la alta. Cu toate acestea, statul va mai rămâne pentru mult timp un factor de ordine şi de stabilitate în comunitatea umană, indisolubil legat de sfera normativităţii, care e de neconceput în absenţa sa.

III. Definiţia juridică a statului

Concepţia dominantă în literatura juridică asupra statului a fost formulată cu un secol în urmă de **Georg Jellinek**. Pentru el statul este „corporaţia unui popor sedentar înzestrată cu o putere de dominaţie originară" sau „corporaţia teritorială înzestrată cu putere de dominaţie originară".[1] Cele trei elemente ale statului sunt, în opinia lui Jellinek, **teritoriul de stat** (Staatsgebiet), **poporul statului** (Staatsvolk) şi **puterea de stat** (Staatsgewalt). El a fost preocupat de formularea unei soluţii metodologice unitare, care să ia în considerare criterii exclusiv juridice, fără a recurge la criterii şi metode străine, de domeniul sociologiei sau al ştiinţei politice. Totuşi, observăm că primele două elemente (teritoriul şi poporul) par a ţine de domeniul faptic şi nu de cel al normativităţii. În apărarea soluţiei autorului german, se poate menţiona că el priveşte al doilea element ca entitate organizată, şi nu ca simplă „populaţie"; pentru el poporul este concomitent obiect al puterii de stat şi subiect al acesteia.[2] În privinţa teritoriului, trebuie precizat că Jellinek subliniază faptul că relaţia statului faţă de acesta are un caracter personal şi nu patrimonial; recunoaşterea acestui fapt constituind pentru el una din cele mai importante concluzii ale teoriei moderne a statului. Din perspectivă juridică, teritoriul apare ca *imperium* şi nu ca *dominium*, confuzia dintre cele două sfere fiind specifică dreptului medieval.[3] Teoria sa este aplicabilă statului modern; pentru „statul antic" sau „statul medieval", ea este inaplicabilă.[4]

Deşi până la urmă soluţia lui Jellinek nu este la adăpost de critici vizând o anumită inconsecvenţă metodologică, **teoria celor trei elemente ale statului** (teritoriu, popor şi putere de stat) a fost acceptată sau însuşită tacit. De aproape un secol majoritatea cursurilor şi tratatelor de drept constituţional, drept interna-

[1] G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, dritte Auflage, unter Verwertung des handschriftlichen Nachlasses durchgesehen und ergänzt von W. Jellinek, Berlin, Verlag Julius Springer, 1921 (prima ediţie: 1900), p. 183 (citată în continuare: G. JELLINEK, *ASL*).

[2] Idem, pp. 406-409.

[3] Idem, p. 404.

[4] Vezi H. QUARITSCH, *Staat und Souveränität*, Athenäum Verlag, Frankfurt (M.), 1970, pp. 22-26.

ţional public şi de teoria generală a statului au adoptat-o, structurându-şi materia în raport cu ea.

În lucrările mai recente se pune accentul pe **structurarea juridică** a statului (aspect pe care fireşte, şi Jellinek l-a avut în vedere). Statul este privit ca o comunitate constituită juridic, caracterizată prin **dirijarea raţională a conduitei umane**.[1] Coordonarea acestei conduite se face printr-o ordine normativă efectivă, care-l expune pe eventualul contravenient la pericolul izolării sociale. Încălcării unei reguli îi corespunde o sancţiune, a cărei aplicare este prevăzută în norme procedurale corespunzătoare. Respectarea acestor reguli este la rândul ei asigurată de dispoziţii specifice, garantate la rândul lor prin prevederi exprese ale legii. Ordinea juridică se structurează ca un sistem „împletit" de reguli şi mecanisme de control, precum ochiurile unei texturi, care se limitează şi se sprijină reciproc. Prin urmare, comportamentul indivizilor reuniţi într-un stat este coordonat prin aceea că se orientează în raport cu anumite norme, care au o şansă apropiată de certitudine de a fi realizate printr-o procedură coercitivă organizată juridic. Normele juridice care dirijează conduita indivizilor trebuie să fie compatibile între ele şi lipsite de contradicţii, precum şi să conveargă către un model de ansamblu funcţional al unei ordini comunitare.[2] Existenţa unor competenţe precise şi determinate, precum şi a unei „supremaţii pe planul competenţei" depinde prin urmare şi de **omogenitatea şi coerenţa dreptului**.

În literatura juridică română, statul este definit ca „o instituţie având ca suport o grupare de oameni aşezată pe un spaţiu delimitat, capabilă a-şi determina singură propria competenţă şi organizată în vederea exercitării unor activităţi care pot fi grupate în funcţiile: legislativă, executivă şi judecătorească."[3] Observăm şi aici amprenta teoriei lui Jellinek, a celor trei elemente („o grupare de oameni" = poporul; „spaţiu delimitat" = teritoriul şi organizarea + capacitatea de a-şi determina singură competenţa[4]).

Statul mai apare ca „o îmbinare a unor elemente de fapt – populaţia şi teritoriul – cu un element politico-juridic, adică o putere politică reglementată juridiceşte, putere politică organizată, ce poate organiza în mod legal constrângerea fiind suverană."[5] Într-o altă importantă lucrare,[6] statul este privit ca având două

---

[1] R. ZIPPELIUS, *Allgemeine Staatslehre*, ed. a 11-a, C.H. Beck, München, 1990, pp. 47 şi urm. (în continuare: R. ZIPPELIUS, *ASL*).

[2] Idem, p. 48.

[3] T. DRĂGANU, *Drept constituţional şi instituţii politice*, Ed. Lumina Lex, 1998, vol. I, p. 113 (în continuare: DRĂGANU).

[4] Capacitatea de a-şi determina competenţa sau „competenţa competenţei" (din germană: „Kompetenzkompetenz"), constituie o circumscriere juridică a noţiunii de suveranitate. Vom discuta în detaliu acest aspect în secţiunea consacrată suveranităţii (*infra*, §4).

[5] VRABIE I, p. 62.

[6] I. MURARU, E.S. TĂNĂSESCU, *Drept constituţional şi instituţii politice*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, vol. I, p. 3 (în continuare: MURARU, TĂNĂSESCU, *Drept constituţional*).

accepțiuni. În prima, fidelă tot teoriei lui Jellinek, statul este suma a trei elemente – teritoriul, populația și suveranitatea – iar în cea de a doua, strict juridică, statul este forma organizată a puterii poporului, mai exact mecanismul sau aparatul statal.

§2. Personalitatea juridică a statului

Problema personalității juridice a statului apare în epoca modernă, odată cu cristalizarea vechii distincții dintre dreptul public și dreptul privat și cu transformarea vechilor drepturi personale ale monarhului în prerogative absolute ale unei entități suverane. Pe plan juridic, aceste prerogative se manifestă prin drepturi și obligații. Așa cum bine observa **Jellinek**, în ciuda puterii discreționare a unei autorități suverane, aceasta poate fi legată prin obligații față de indivizii supuși jurisdicției sale; în absența unor raporturi obligaționale ea neputând avea nici drepturi față de aceștia.

În Evul Mediu au existat uneori construcții juridice, de inspirație teologică, prin care monarhului i se conferea o personalitate distinctă de cea pe care o avea ca ființă umană, și aceasta fără a înceta să o dețină pe cea din urmă. Teoria engleză a celor „două corpuri ale regelui", a cărei minuțioasă și documentată analiză o datorăm lui Ernst H. Kantorowicz[1], permitea distincția dintre corpul muritor al regelui, supus imperfecțiunilor specific umane, bolilor și greșelii, și corpul nemuritor al regelui, rezultat al învestiturii divine, neafectat de trecerea timpului și nesupus erorilor și viciilor umane.[2] Această ingenioasă construcție juridică permitea atribuirea unor acte ale regelui, după caz sau după interes, fie personalității sale umane și failibile, fie corpului nemuritor și nesupus greșelii. Actele din prima categorie puteau fi anulate, celelalte nu, angajând și pe succesorii monarhului. La limită, chiar și actele de trădare comise de monarh pe când era prinț moștenitor, erau șterse fără a mai atrage răspunderea juridică, întrucât prin ungerea ca rege și dobândirea corpului nemuritor, prințul era absolvit de păcate la fel ca un nou născut, prin botez. Această concepție, a unui „corp al regelui" distinct față

[1] E.H. KANTOROWICZ, *Die Zwei Körper des Königs*, DTV, München, 1990 (ediția originală: *The King's Two Bodies*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1957).

[2] Imaginea este de evidentă inspirație teologică, reprezentând o adaptare politică și juridică a dogmei dublei naturi (divină și umană) a lui Iisus Hristos. Ideea „demnității juridice nemuritoare" este ilustrată și de pietrele tombale, datând din secolul al XV-lea, ale unor seniori laici și ecleziastici, examinate și analizate de Kantorowicz. Aceștia sunt înfățișați în dublă ipostază, pe două lespezi suprapuse. În cea de dedesubt apar cu chipurile emaciate, cu corpul descărnat și aproape dezbrăcat, cuprinși de rictusul morții, crispați într-un ultim spasm, iar, în cea de deasupra, figura lor este calmă și senină, poartă ținuta de gală, armura sau însemnele episcopale și țin mâinile împreunate pentru rugăciune. Dubla imagine simbolizează atât triumful morții, cât și triumful asupra morții. Vezi E.H. KANTOROWICZ, *op. cit.*, pp. 429 și urm.

de persoana sa fizică, se menține cu o deosebită vigoare până la începutul epocii moderne. Astfel, în timpul războiului civil (1642-1649), atât partizanii Parlamentului cât şi cei ai regelui Carol I invocă instituția „Regelui în Parlament" (King in Parliament), ca titular necontestat al puterii supreme în stat. Reprezentări iconografice ale unor fruntaşi parlamentari cuprind imaginea regelui prezidând Parlamentul, însoțită de deviza „Pro Religione, Lege, Rege et Parliamento". Declarația ambelor camere ale Parlamentului din 27 mai 1642 menține regele privit ca un corp politic, dar îl respinge în ipostaza sa umană.[1] Invocarea regelui chiar şi de către cei care luptau efectiv împotriva sa era absolut necesară; orice pretenție de legitimitate politică trebuia susținută prin raportare la el.

Pe lângă avantajul de a permite – în funcție de considerente de ordin practic sau de interese conjuncturale – disocierea între acte atribuite „corpului muritor" (anulabile de către monarh sau de urmaşii acestuia) şi acte emanând de la „corpul veşnic" (imposibil de retractat, anulat sau modificat), teoria celor „două corpuri ale Regelui" mai avea meritul de a evidenția, prin forme şi simboluri specifice unei epoci de gândire ancorată în teologie, caracterul peren şi continuu al puterii de stat. Ancorată încă într-o paradigmă antropomorfică a gândirii politice, ficțiunea celui de-al doilea corp al regelui constituie totuşi un prim pas către o concepție abstractă şi depersonalizată asupra statului.

Odată cu cristalizarea structurilor instituționalizate ale statului modern, în condițiile creşterii considerabile a activității normativa a acestuia şi a frecvenței tot mai mari a raporturilor juridice între indivizi, precum şi între aceştia şi autorități, apare şi necesitatea unei teorii juridice elaborate privitoare la „persoana morală" sau „persoana juridică", cu alte cuvinte la o entitate cu personalitate, patrimoniu, drepturi şi obligații distincte de cele ale indivizilor care o compun.[2]

În **teoria ficțiunii**, urmând o teză acceptată de pe vremea postglosatorilor, se consideră că normele juridice se adresează exclusiv oamenilor; doar aceştia pot fi, prin urmare, titulari de drepturi şi obligații. Pentru **Friedrich Carl von Savigny**, teza aceasta era fundamentată pe ideea libertății şi autonomiei individuale: „Orice drept există doar în vederea libertății morale, inerente fiecărui individ uman. De aceea, conceptul originar de persoană sau de subiect de drept trebuie să coincidă cu conceptul de om, iar această identitate a conceptelor se poate exprima în următoarea formulă: fiecare individ uman, şi numai individul uman, are capacitate juridică".[3] Pentru ca o asociație umană să intre în raporturi juridice distincte, este nevoie de **o ficțiune**, conform căreia am avea de a face cu o persoană. Este vorba

[1] Idem, pp. 44 şi urm.

[2] Concepțiile privitoare la personalitatea juridică sunt prezentate în continuare pe baza expunerii lor sintetice din următoarele lucrări: R. ZIPPELIUS, *ASL*, § 13, pp. 89-92, precum şi DRĂGANU I, pp. 119-126.

[3] FR.C. von SAVIGNY, *System des heutigen römischen Rechts*, Berlin, Veit, vol. II, 1840, § 60.

de o personalitate artificială, care nu se bazează pe nimic real, lipsită de o voință proprie, de o ficțiune în scopuri pur juridice.

Conform teoriei **personalității reale** a asociațiilor umane, titular al drepturilor și obligațiilor ar fi de fapt unitatea vitală supraindividuală a corporației: comunitatea ca subiect de drept, statul ca persoană juridică. Această concepție este legată de opera marelui teoretician și istoric german al dreptului **Otto von Gierke**. Calitatea de subiect revine asociației reale, entitate care acționează prin intermediul organelor sale. Comunitatea posedă prin „fiecare organ o parte din sine însăși și coincide integral, ca personalitate dispunând de voință și capacitate de acțiune, cu organul care funcționează în această privință".[1] Statul devine „prezent" prin acțiunea entității care îl reprezintă: organul său. Obiecțiile contra acestei concepții vizează faptul că fenomenul psihologic al voinței, care poate fi conceput numai la nivelul individului uman, este atribuit în mod inacceptabil comunităților, ca o voință reală și supraindividuală, care, ca fapt de ordin psihologic, nu poate fi constatată niciodată în mod empiric.[2]

Concepția dominantă în ultimul timp, personalitatea juridică este privită ca o **schemă de atribuire**. Normele juridice se adresează în ultimă instanță întotdeauna unor ființe umane. Chiar și în cazul persoanelor juridice, drepturile și obligațiile vor fi exercitate și respectiv îndeplinite prin acțiunea unor indivizi: reprezentantul unei societăți comerciale, primarul unei comune sau șeful unei administrații financiare ori conducătorul unui alt serviciu public. Faptul că anumite instituții sau corporații sunt concepute ca având drepturi și obligații poate însemna doar că raționamentele și considerațiile juridice sunt construite în așa fel, încât asemenea instituții sau corporații, privite ca întreg, ar avea drepturi și obligații (punct în care ne apropiem de teoria ficțiunii). Întrucât dreptul este o ordine a conduitei umane, drepturile și obligațiile unei organizații trebuie „traduse" în directive de acțiune și împuterniciri pentru anumiți oameni, de exemplu pentru cei din consiliul de conducere a unei societăți comerciale, pentru primar, pentru funcționarii de resort ai administrației financiare, pentru sau organul de conducere al unei fundații. Aici sunt necesare „reguli de traducere"; acestea sunt conținute în actul constitutiv și în statutul persoanei juridice, în lege sau chiar în Constituție. În această concepție, persoana juridică este doar un **element auxiliar de atribuire** (Zurechnungsbehelf), construit mental și interpus. Pe scurt, persoana juridică este o schemă de atribuire, care reglementează în cele din urmă atribuții și obligații ale oamenilor care trăiesc în comunități organizate. Se procedează la fel ca în matematică, unde o expresie numerică lungă și complexă este desemnată simplu printr-o literă, pentru a calcula în continuare utilizând litera respectivă, menținând însă posibilitatea de a o

[1] O. von GIERKE, *Genossenschaftstheorie*, 1887, pp. 625 [citat de R. ZIPPELIUS, *ASL*, p. 90 (indică pp. 623 și urm.), accesibil la http://dlib-pr.mpier.mpg.de/m/kleioc/0010/exec/bigpage/%22139687_00000681.gif%22.

[2] R. ZIPPELIUS, *ASL*, pp. 90-91.

„traduce" înapoi în complicata sa expresie iniţială şi de a o „soluţiona". În drept, „soluţia" constă în determinarea concretă şi în detaliu a drepturilor şi obligaţiilor care revin persoanelor fizice prin a căror activitate fiinţează persoana juridică.[1]

Problema personalităţii juridice a statului are implicaţii în privinţa modului cum sunt concepute organele statului. Domeniile de activitate statală („funcţiile statului") sunt delimitate prin constituţie şi prin legi. Competenţe şi atribuţii specifice sunt conferite de acestea entităţilor organizatorice (=autorităţi publice) prin intermediul cărora statul îşi manifestă existenţa.

Delimitarea competenţelor operează orizontal, între funcţiile legislativă, executivă, administrativă şi judecătorească, precum şi vertical (în cazul administraţiei şi al autorităţii judecătoreşti), între organele centrale şi locale şi între nivelurile ierarhice ale acestora, iar în cazul statelor federale, şi între federaţie şi state. Autorităţile publice pot avea sau nu personalitate juridică; în cazul în care personalitatea juridică lipseşte, o vor avea autorităţile superioare acestora. De regulă, personalitatea juridică a autorităţilor publice are relevanţă mai mare în raporturile dintre ele; în raport cu persoanele fizice, aceste organe reprezintă statul, acesta fiind în cele din urmă titularul drepturilor şi obligaţiilor faţă de indivizi.

§3. Elementele statului

I. Teritoriul

1. Delimitarea teritoriului. Teritoriul reprezintă o porţiune din suprafaţa planetei care este delimitată prin **frontierele statului**. Suveranitatea statului va fi exercitată în acele limite.

Frontierele[2] pot fi astronomice, naturale sau convenţionale. Propriu-zis, toate frontierele sunt convenţionale întrucât sunt stabilite prin tratate internaţionale; chiar şi în cazul unor frontiere naturale datând din vremuri imemoriale, vom avea întotdeauna un act internaţional consacrând acele frontiere. Frontierele astronomice (numite uneori şi matematice) sunt stabilite în raport cu criterii total independente de particularităţile terenului: traseul unor meridiane sau paralele. Este vorba de teritorii imense, cu populaţie rară sau aproape inexistentă, pentru care, la data

[1] Idem, pp. 91-92. vezi şi H. KELSEN, *Doctrina pură a dreptului*, traducere de I. Constantin, Ed. Humanitas, Bucureşti, 2000, pp. 232-233.

[2] Dispoziţiile privitoare la frontierele ţării noastre şi la regimul frontierei de stat sunt cuprinse în Legea nr. 56/1992 privind frontiera de stat a României, modificată şi republicată în M. Of. nr. 396 din 24 august 2000. Pentru o tratare amănunţită a frontierelor României, vezi G. STAMATE, *Frontiera de stat a României*, Ed. Militară, Bucureşti, 1997 (lucrare mai puţi fiabilă însă în tratarea aspectelor de ordin istoric).

stabilirii frontierei, nu existau hărți fiabile iar pentru părțile contractante, determinarea precisă a limitelor propriilor teritorii și evitarea oricăror dispute viitoare pe această temă prezenta un interes mai mare decât un eventual traseu mai avantajos al frontierei. Exemple: frontiera dintre Canada și SUA urmează pe o lungă porțiune (din Vestul Statului american Minessota până în Golful Vancouver) traseul paralelei 49° latitudine nordică; între Alaska (SUA) și Canada, frontiera urmează meridianul 141° longitudine vestică, de la Oceanul Înghețat, până la un punct situat în apropierea Golfului Alaska (Oceanul Pacific); frontierele multor state federate din SUA (în special în Vest) urmează linii astronomice; de asemenea, în Africa Sahariană frontierele astronomice au fost utilizate cu precădere (între Egipt și Libia, Egipt și Sudan, Sudan și Ciad, Ciad și Sudan, Algeria și Niger, Algeria și Mauritania, Mauritania și Mali).[1]

Frontierele sunt naturale atunci când urmează anumite particularități geomorfologice ale teritoriului (linia unor lanțuri muntoase sau valea unor fluvii). Deși frontierele naturale sunt deosebit de practice atât sub aspectul determinării, cât și din punct de vedere al stabilirii traseului lor pe teren, tratatele care prevăd asemenea frontiere ridică uneori probleme în practică. Atunci când teritoriul de frontieră nu este cartografiat precis, pot să apară neînțelegeri cu privire la traseul exact al unor lanțuri muntoase sau cu privire la linia care se va considera a fi „creasta" munților. În practică, delimitarea se face de regulă în raport de „cumpăna apelor", astfel încât întregul bazin al apelor aflate de o parte a frontierei să rămână pe teritoriul aceluiași stat. Frontiere stabilite pe creasta munților întâlnim între Spania și Franța (linia Pirineilor), Italia și Austria (în Tirol), Franța și Italia (linia Alpilor Maritimi), Germania și Cehia (Munții Metaliferi și Munții Pădurea Boemiei), sau între China și Nepal (Munții Himalaia).

Frontierele fluviale urmează cursul unor fluvii. Traseul frontierei urmează talvegul[2] fluviului (linia care unește cele mai adânci puncte din secțiunile succesive ale albiei unui curs de apă). În cazul în care un curs de apă este navigabil, șenalul navigabil va coincide cu talvegul acestuia. Fixarea frontierei pe talveg prezintă avantaje sub două aspecte: în primul rând permite ambelor state riverane să utilizeze în mod egal fluviul pentru navigație și, în al doilea rând, oferă un criteriu clar și practic pentru atribuirea insulelor existente sau apărute în albia fluviului. Exemplele de frontiere fluviale sunt destul de numeroase: între România și Bulgaria (pe Dunăre), între România și Iugoslavia (pe același fluviu), între Germania și Franța (pe Rin), între Germania și Polonia (pe cursul fluviilor Neisse și Oder), între SUA și Mexic (Rio Grande del Norte), Federația Rusă și China (pe

[1] Uneori, traseul frontierei are o traiectorie oblică și nu urmează strict linia unui meridian sau al unei paralele. Și în acest caz este însă vorba de frontiere astronomice: de la un anumit punct (determinat pe criterii astronomice sau naturale), frontiera urmează o traiectorie oblică, într-un anumit unghi de la meridianul (sau paralela) locului.

[2] Din cuvintele germane „Tal" (vale) și „Weg" (cale).

Amur) etc. Uneori traseul frontierei nu respectă linia talvegului, ca de exemplu în cazul frontierei stabilite în 1940 între URSS (căreia din 1991 i-a succedat Ucraina) şi România, pe braţul dunărean Chilia.

Frontierele convenţionale (mai exact: pur-convenţionale) sunt stabilite între statele învecinate, de comun acord, fără raportare la particularităţi geomorfologice ale terenului. Traseul acestora este de regulă mai complicat şi reclamă – mai ales în cazul în care este vorba de o frontieră stabilită pentru prima dată,– o serie de operaţiuni laborioase de delimitare pe teren a traseului acesteia. Operaţiunea respectivă poate implica chiar mici rectificări ale frontierei, făcut pe bază de reciprocitate, ţinând cont de interesele locale (menţinerea căilor de comunicaţie, preocuparea de nu despărţi un sat de terenul său agricol sau de păşuni ori de sursa de apă). Dacă linia generală a frontierei este stabilită fără raportare directă şi precisă la formele de relief sau la cursurile de apă (care vor fi uneori utilizate cu scop pur orientativ),[1] delimitarea pe teren a frontierei va ţine de regulă seama de unele particularităţi minore de ordin geografic, pentru a proteja în mai mare măsură interesele localnicilor, dar şi în scopul de a stabili o frontieră uşor de supravegheat şi de apărat.

2. Elementele teritoriului. Teritoriul statului cuprinde **spaţiul terestru, subsolul** acestuia, **spaţiul acvatic** precum şi **spaţiul aerian.**

Spaţiul terestru al statului cuprinde întregul teritoriu (suprafeţele de uscat, dar şi lacurile şi apele curgătoare) delimitat de frontierele statului. Nu fac parte din teritoriul statului **enclavele**: suprafeţe de mici dimensiuni, care în baza unor realităţi politice şi juridice datând de secole, confirmate însă prin tratate internaţionale, aparţin unui alt stat (de regulă un stat vecin). Există enclave la frontiera dintre Italia şi Elveţia sau între Belgia şi Olanda. De regulă, este vorba de particularităţi locale, legate de proprietatea funciară a unor comune sau obşti învecinate, ori de apartenenţa unor comunităţi de domeniul unor seniori feudali care nu erau situaţi în proximitatea acestora (caz deloc rar în Evul Mediu); apariţia ulterioară a unor frontiere de stat între două comune sau două domenii învecinate a dus la apariţia enclavelor, care s-au menţinut atunci când relaţiile între cei doi vecini au fost suficient de cordiale pentru a nu fi afectate de dificultăţile practice ale acestei

[1] Citäm, în acest sens, un scurt fragment din art. 27 pct. 3 din Tratatul de la Trianon din 4 iunie 1920: „[Fruntariile Ungariei: cu România] De la punctul mai sus definit, spre Nord-Est şi până la un punct de ales pe râul Maros [Mureş] la aproximativ 3 kilometri 500 în amonte de podul căIei ferate de la Mako la Szeged; o linie de determinat pe teren; de acolo spre sud-est; apoi spre Nord-Est şi până la un punct de ales la aproximativ un kilometru la Sud de staţiunea Nagylah; cursul râului Maros spre amonte; de acolo, spre Nord-Est şi până la ieşindul liniei administrative între comitatele Csanad şi Arad la Nord-Nord-Vest de Nemetpereg ...". Textul tratatului: în *Desăvârşirea unităţii naţional-statale a poporului român. Recunoaşterea ei internaţională 1918. Documente interne şi externe*, vol. VI, *februarie 1920-decembrie 1920*, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1986, pp. 142-349, la pp. 276 şi urm.

discontinuități de teritoriu. De multe ori, enclavele au un regim vamal special, întrucât suprafața lor redusă și situarea lor face nerentabilă în practică respectarea strictă a regimului vamal al statului de care aparțin.

Spațiul terestru include și **subsolul**, până la limita maximă a posibilităților tehnice de exploatare. Un stat suveran este liber să dispună de resursele subsolului său; le poate exploata direct sau le poate concesiona unor persoana fizice sau juridice din țară sau din străinătate. Resursele de interes public ale subsolului constituie obiect exclusiv al dreptului de proprietate publică [art. 136 alin. (3) din Constituție]; ele pot fi concesionate [art. 136 alin. (4)].

Bordul navelor aflate în marea liberă și al **aeronavelor** aflate în zbor nu țin de teritoriului statului. Jurisdicția pentru acte sau fapte încheiate ori săvârșite la bordul navelor având pavilionul unui anumit stat (sau al aeronavelor înregistrate într-un anumit stat) aparține statului respectiv. Aceasta nu se datorează însă circumstanței încheierii actelor sau săvârșirii faptelor la bordul respectivelor nave sau aeronave, asimilat cu teritoriul acelui stat, ci **convențiilor internaționale** încheiate în acest sens de state. Argumente de ordin practic pledează în acest sens: pe marea liberă, nici un stat nu reclamă jurisdicția asupra unor fapte petrecute la bordul unei anumite nave: este deci firesc ca autoritățile competente să fie cele ale statului al cărui pavilion îl are nava, întrucât ele au cel mai ușor posibilitatea să exercite controlul asupra navei și asupra echipajului. Similar, în cazul unei aeronave, este greu de stabilit cu certitudine, într-un anumit moment, de ce parte a frontierei se află o aeronavă în zbor, fiind totodată greu de conceput ca autoritățile unui stat să controleze în vreun fel desfășurarea evenimentelor de la bordul unei nave care-i survolează teritoriul.

„Insulele artificiale" sau **platformele de foraj marin** nu constituie teritoriu de stat, chiar și în cazul în care sunt de dimensiuni relativ mari și sunt locuite permanent de zeci sau sute de oameni.[1] Drept urmare, ele sunt irelevante sub aspectul determinării limitelor mării teritoriale, însă în jurul lor se stabilește o zonă de protecție de 500 de metri.

Contrar unei convingeri foarte răspândite, terenul pe care se află **sediile misiunilor diplomatice** este parte a teritoriului statului acreditar și nicidecum a teritoriului statului acreditant. În baza dreptului internațional, sediile misiunilor diplomatice beneficiază de imunitate; cu alte cuvinte autoritățile statului acreditar se abțin să-și exercite jurisdicția asupra terenului pe care se află aceste sedii (ca și în privința persoanelor care beneficiază de statutul diplomatic). La limită, aceste autorități pot interveni, exercitându-și atribuțiile și în sediul unei misiuni diplomatice (de exemplu, pentru a evacua un intrus sau pentru arestarea unui infractor), dar numai la solicitarea expresă a șefului de misiune.

[1] Spre deosebire de insulele și insulițele nelocuite și de stânci (inclusiv cele care nu se ridică deasupra nivelului apei decât la reflux). Acestea fac parte din teritoriul statului și pot fi luate în considerare la trasarea liniei de bază a țărmului și la determinarea limitei mării teritoriale.

Care este însă diferenţa practică între un teren considerat teritoriu al unui stat străin şi un teren ce aparţine teritoriului de stat, dar în privinţa căruia statul se abţine de la exercitarea jurisdicţiei sale? În primul rând, dacă sediul unei misiuni diplomatice ar fi teritoriu străin, subsolul ar aparţine de asemenea acelui stat. Primăria Capitalei n-ar putea extinde reţeaua de metrou decât pe baza consimţământului – eventual exprimat printr-un tratat internaţional – din partea statelor acreditante ale misiunilor diplomatice situate pe traseul liniei de metrou.[1] Aceleaşi observaţii se pot face în privinţa lucrărilor subterane privind reţeaua de gaz, electricitate, telefon sau apă curentă. O ambasadă europeană în Kuweit sau în Emiratele Arabe Unite ar putea obţine venituri deloc neglijabile instalând o sondă de petrol în curtea sediului său; ar fi însă greu de găsit argumente contra unei asemenea acţiuni bizare, în cazul în care terenul pe care se află acea misiune diplomatică ar fi teritoriu al statului acreditant, care în baza suveranităţii teritoriale ar fi în drept să folosească după cum crede de cuviinţă teritoriul său naţional.

Teritoriul acvatic cuprinde suprafeţele maritime supuse jurisdicţiei statului. Sunt incluse aici: **marea teritorială, apele interioare, radele porturilor, apele golfurilor şi băilor interioare.** Conform legii româneşti relevante,[2] din teritoriul ţării fac parte apele maritime interioare, marea teritorială, solul şi subsolul acestora, precum şi spaţiul aerian de deasupra lor. În aceste spaţii România îşi exercită suveranitatea în conformitate cu legislaţia sa internă, cu prevederile convenţiilor internaţionale la care este parte şi ţinând seama de principiile şi normele dreptului internaţional [art. 6 alin. (2) din Legea nr. 17/1990].

Delimitarea **mării teritoriale** se face în raport de **linia de bază a ţărmului.** Această linia uneşte punctele cele mai proeminente ale coastei, pe linia celui mai avansat reflux. Ea nu urmează toate sinuozităţile ţărmului (de exemplu, nu urmează fiordurile norvegiene), ci direcţia principală a ţărmului. Rezultă o linie frântă continuă, care urmează în mare traseul ţărmului, închizând uneori fiorduri sau golfuri de dimensiuni mai mici. Semnificaţia practică a acestei linii rezidă în faptul că, raportându-se la ea, încă din epocile pre-tehnologice, un navigator putea să determine prin calcule relativ simple dacă se află înăuntrul sau în afara mării teritoriale a unui stat. Apele situate între ţărm şi linia de bază a ţărmului sunt considerate **ape interioare** şi aparţin acelui stat.

Marea teritorială reprezintă o bandă continuă de o anumită lăţime (între 3 şi 12 mile marine)[3], calculată de la linia de bază a ţărmului. În principiu, determi-

---

[1] Evident, există o răspundere faţă de o misiune diplomatică, în cazul în care lucrările subterane au afectat construcţiile aparţinând sediului acesteia. Această răspundere – civilă – este însă aceeaşi faţă de orice proprietar de imobil alè cărui bunuri au fost afectate de asemenea lucrări.

[2] Art. 6 alin. (1) din Legea nr. 17 din 7 august 1990 privind regimul juridic al apelor maritime interioare, al mării teritoriale, al zonei contigue şi al zonei economice exclusive a României, modificată şi republicată în M. Of. nr. 252 din 8 aprilie 2014.

[3] În secolul al XVII-lea a existat o dispută privind regimul juridic al mării: supusă jurisdicţiei unui suveran (poziţie susţinută de englezul John Selden) sau mare liberă, la dispoziţia tuturor (Hugo

narea atât a traseului liniei de bază a ţărmului cât şi a lăţimii mării teritoriale se face prin act unilateral al statului riveran, dar în dreptul internaţional s-au cristalizat reguli care stabilesc limitele exercitării acestui drept.[1] Marea teritorială a României cuprinde „fâşia de mare adiacentă ţărmului ori, după caz, apelor maritime interioare, având o lăţime de 12 mile marine (22.224 m), măsurată de la linia de bază"[2]. Liniile de bază a ţărmului sunt „liniile celui mai mare reflux de-a lungul ţărmului, sau, după caz, liniile drepte care unesc punctele cele mai avansate ale ţărmului, inclusiv ale ţărmului dinspre larg al insulelor, ale locurilor de acostare, amenajărilor hidrotehnice şi ale instalaţiilor portuare permanente"[3]. În marea teritorială, vasele sunt supuse unui regim mai restrictiv. Ele nu pot naviga decât în direcţia unui port situat pe teritoriul statului riveran, sau plecând dintr-un asemenea port. Există excepţii în cazul unor zone speciale (strâmtori internaţionale sau canale internaţionale). Şi aici însă, navele se vor supune regimurilor vamal şi de frontieră ale statului riveran. Traversarea mării teritoriale trebuie să fie scurtă, rapidă şi continuă. De regulă, actele şi faptele săvârşite la bordul unor vase străine sunt supuse legilor pavilionului şi nu celor ale statului riveran. Aceasta însă datorită unor prevederi exprese, cuprinse în tratate de comerţ şi navigaţie, încheiate începând din secolul XIX, între marile puteri maritime, precum şi de către acestea cu majoritatea statelor lumii. În absenţa unei asemenea clauze convenţionale, statul riveran şi-ar putea exercita jurisdicţia şi asupra navelor aflate în apele sale teritoriale. Întinderea spre larg a mării teritoriale este determinată prin act unilateral al statului riveran (în limitele stabilite de dreptul internaţional), însă limitele ei faţă de vecinii riverani la aceeaşi mare trebuiesc stabilite prin convenţie.[4]

Grotius). Cel de-al doilea punct de vedere a triumfat, însă existau obiecţii privind posibilitatea producerii unor daune de către navigatori riveranilor. Soluţia mării teritoriale presupunea ca vasele situate la o distanţă mai mică de 3 mile marine de ţărm să fie supuse jurisdicţiei statului riveran. Propusă de juristul olandez Cornelius van Bynkershoek, această formulă practică (numită şi „regula bătăii tunului"), corespundea situaţiei din acele timpuri: bătaia celui mai performant tun nu depăşea 3 mile marine. Ca atare, un stat nu se putea considera nicidecum lezat de un vas care nu se apropia de ţărm la o distanţă mai mică de 3 mile. Evoluţia tehnicii şi a performanţelor armelor de foc ar fi trebuit să determine o ajustare continuă a acestei limite. Statele de navigatori (în special Anglia şi SUA), interesate în libertatea de navigaţie şi în limitarea pretenţiilor de jurisdicţie a riveranilor asupra vaselor străine, nu au mai extins aceste limite, pentru a nu încuraja celelalte state să procedeze la fel.

[1] Având iniţial caracter cutumiar, aceste reguli au fost codificate prin convenţiile de la Geneva din 1958-1960 (inclusiv o convenţie specială, încheiată la 29 aprilie 1958, asupra mării teritoriale şi a zonei contigue); înlocuite apoi de Convenţia – mai cuprinzătoare – privind dreptul mării, încheiată la 10 decembrie 1982 la Montego Bay (Jamaica) ratificată de România prin Legea nr. 110 din 10 octombrie 1996 (M. Of. nr. 300 din 21 noiembrie 1996).

[2] Art. 2 alin. (1) din Legea nr. 17/1990.

[3] Art. 2 alin. (2) din aceeaşi lege.

[4] În privinţa delimitării frontierei de stat maritime a României, vezi G. STAMATE, *op. cit.*, pp. 125-152, în special pp. 140 şi urm.

Zonele maritime cu regim special au un statut aparte: ele **nu aparţin teritoriului statului**, dar în privinţa lor statul exercită **anumite drepturi suverane** (nu şi suveranitatea în întregul său, care poate fi exercitată doar asupra teritoriului şi în limitele acestuia). Ele au apărut din secolul al XIX-lea, fiind soluţii pragmatice ale unor probleme concrete: anumite state, cu interese majore în domeniul navigaţiei, doreau să extindă sfera lor de acţiune dincolo de limitele mării teritoriale, fără însă a extinde marea teritorială, ale cărei limite înguste constituiau o importantă premisă a libertăţii de navigaţie. Rezultatul a fost o extindere punctuală a prerogativelor statului, în anumite domenii concrete, fără a implica şi o extindere a mării teritoriale.

Zona contiguă a apărut în secolul al XIX-lea, ca urmare a unor acte unilaterale ale guvernului SUA. Zona contiguă (contiguitate = vecinătate) este o zonă adiacentă mării teritoriale, în care guvernul statului riveran îşi rezervă dreptul de a lua, după cum consideră necesar, măsuri de poliţie vamală, sanitară şi de imigrări. Fâşia îngustă de mare teritorială a SUA (3 mile maritime) era nepractică pentru paza de coastă; vasele contrabandiştilor se puteau menţine în afara acestei fâşii (scăpând de jurisdicţia autorităţilor americane), existând şanse mici să fie surprinse în momentele în care se aflau la ţărm sau traversau marea teritorială. Instituirea unei zone extinse în care era permis controlul vamal asupra navelor maritime a avut rezultate pozitive în scurt timp. Treptat şi celelalte state şi-au instituit zone contigue. Convenţia ONU privind dreptul mării a stabilit lăţimea maximă a acestei zone la cel mult 24 de mile marine de la linia de bază a ţărmului.[1] Conform legii române, zona contiguă este „fâşia de mare adiacentă mării teritoriale care se întinde spre largul mării până la o distanţă de 24 mile marine[2], măsurată de la liniile de bază ale ţărmului, stabilite în art. 2 [al acestei legi]" (art. 7 din Legea nr. 17/1990, republicată). În zona sa contiguă, România exercită controlul pentru prevenirea şi reprimarea încălcărilor, pe teritoriul său, ale legilor şi reglementărilor sale din domeniul vamal, fiscal, sanitar şi al trecerii frontierei de stat (art. 8 din acelaşi act normativ).

Zona economică exclusivă (apărută în anii postbelici) este o zonă maritimă situată dincolo de marea teritorială, în care statul riveran îşi rezervă drepturi suverane privind explorarea, exploatarea, gestiunea şi conservarea a resurselor naturale, biologice sau nebiologice ale mării. Este vorba în primul rând de resursele piscicole. Lăţimea zonei economice exclusive este de cel mult 200 de mile marine de la liniile de bază de la care se măsoară lăţimea mării teritoriale. Instituirea unor asemenea zone a dus deseori la conflicte între statele riverane şi statele care în mod tradiţional pescuiau în acele ape. Conflictele au fost soluţionate prin

[1] Art. 33 din Convenţie. Un stat care şi-a stabilit o mare teritorială de 12 mile (lăţimea maximă permisă de Convenţie), poate stabili o zonă contiguă de maximum 12 mile, pe când un stat cu o mare teritorială mai îngustă poate stabili o zonă contiguă mai largă de 12 mile marine, cu condiţia ca lăţimea însumată a celor două zone să nu depăşească 24 de mile.

[2] Luând în calcul şi lăţimea de 12 mile marine a mării teritoriale.

acorduri care stabileau plafoane maxime de pescuit pentru statele care pescuiseră şi în trecut în zonă; aceste plafoane au fost stabilite de regulă în raport cu media capturilor de peşte în ultimii zece ani anteriori instituirii zonei economice exclusive. În cazul ţării noastre, zona economică exclusivă „este instituită în spaţiul marin al ţărmului românesc la Marea Neagră, situat dincolo de limita apelor mării teritoriale şi adiacent acestora, în care România îşi exercită drepturi suverane şi jurisdicţia asupra resurselor naturale ale fundului mării, subsolului acesteia şi coloanei de apă de deasupra, precum şi în ceea ce priveşte diferitele activităţi legate de explorarea, exploatarea, protecţia şi conservarea mediului şi gestionarea acestuia" [art. 9 alin. (1) din Legea nr. 17/1990, republicată].

Platoul continental constituie – din punct de vedere geologic – acea parte a fundului mării, care reprezintă o continuare a continentului, până la punctul în care fundul mării se adânceşte brusc. Datorită adâncimii relativ mici (în general până la 2-300 de m), semnificaţia economică principală a acestei zone rezidă în posibilitatea exploatării resurselor de hidrocarburi (petrol şi gaze naturale). Sub aspect juridic, prin platoul continental înţelegem fundul mării şi subsolul regiunilor submarine situate dincolo de marea sa teritorială, pe toată întinderea prelungirii naturale a teritoriului terestru al acestui stat sau până la o distanţă de 200 de mile marine de la liniile de bază de la care se măsoară lăţimea mării teritoriale, atunci când limita exterioară a marginii continentale se află la o distanţă inferioară.[1]

Limita spre larg a utilizării practice a platoului continental este determinată de factori obiectivi: adâncimea fundului mării şi impedimentele de ordin tehnic în exploatarea eventualelor resurse aflate dincolo de o anumită adâncime. Probleme juridice şi politice prezintă delimitarea platoului continental în raport cu ceilalţi riverani. Convenţia de la Geneva din 1958 a stabilit principiul „liniei echidistante": linia egal depărtată de cele ţărmul celor două state. Regula este greu aplicabilă însă în cazul prezenţei unor insule; în plus, ea nu a fost unanim acceptată în practică, nemaifiind reiterată în Convenţia din 1982. Datorită varietăţii şi diversităţii configuraţiei coastelor precum şi datorită dimensiunilor resurselor şi intereselor aflate în joc, este greu de stabilit o regulă abstractă şi generală aplicabilă tuturor cazurilor de delimitare a platoului continental. Delimitarea trebuie să fie realizată în urma unor negocieri, purtate cu seriozitate şi bună credinţă, ţinând cont de toate circumstanţele concrete ale cazului, într-un spirit de înţelegere în vederea găsirii unei soluţii echitabile şi reciproc avantajoase.

O deosebită dificultate a prezentat-o mult timp delimitarea platoului continental al Mării Negre, între România şi Ucraina. Dificultatea se datora poziţiei Insului Şerpilor.[2] Aflată la gura Braţului Sulina, insula era o stâncă nelocuită (nedispunând

[1] Art. 76 alin. (1) al Convenţiei de la Montego Bay (Jamaica) asupra dreptului mării.

[2] Aparţinând României până în 1948, când a fost cedată către URSS în condiţii dubioase (de care e mult prea târziu să ne mai prevalăm) şi a fost integrată Ucrainei, independentă din 1991.

de surse proprii de apă) pentru România şi, respectiv, o insulă locuită, care trebuie luată în calcul la delimitarea platoului continental, din punctul de vedere ucrainean. Delimitarea a fost în cele din urmă făcută printr-o decizie relativ recentă a Curţii Internaţionale de Justiţie (3 februarie 2009). Aplicând dispoziţiile art. 121 alin. (4) din Convenţia Naţiunilor Unite asupra Dreptului Mării, Curtea a considerat insula nelocuită şi nu a ţinut cont de ea în delimitarea platoului continental dintre cele două state[1].

Marea liberă nu aparţine statului, fiind deschisă tuturor statelor; nici un stat nu poate exercita drepturi suverane asupra mării libere sau a unor porţiuni din aceasta. Nici un stat nu poate pretinde în mod legitim să supună o parte oarecare a mării libere suveranităţii sale.[2]

Spaţiul aerian reprezintă **coloana de aer situată deasupra spaţiului terestru şi a celui acvatic**, până la limita **spaţiului cosmic**. Spaţiul cosmic, ca şi luna şi corpurile cereşti nu sunt susceptibile de apropriere din partea vreunui stat, constituind patrimoniu comun al întregii omeniri. Delimitarea verticală a spaţiului aerian de spaţiul cosmic[3] este destul de dificilă în teorie: datorită rarefierii aerului, înălţimea maximă de zbor a unei aeronave este de cca 35-40.000 de metri, iar pentru un satelit, o orbită sub 100 de km este impracticabilă, atât datorită vitezei mai mari necesare menţinerii unei forţe centrifuge corespunzătoare în condiţiile diminuării înălţimii, cât şi datorită rezistenţei atmosferei.[4] Aşadar există un spaţiu intermediar de câteva zeci de km care efectiv nu aparţine nici spaţiului aerian şi nici spaţiului cosmic.

Teoretic, este exclus survolul teritoriului unui stat (=intrarea în spaţiul său aerian) fără acordul statului respectiv. În privinţa aeronavelor civile, situaţia este reglementată prin acorduri internaţionale; navigaţia aeriană pe plan mondial ar fi de neconceput fără permisiunea pe care statele şi-o dau reciproc în privinţa survolului propriului teritoriu. Totuşi aeronavele trebuie să respecte anumite culoare de zbor şi anumite limite de timp, fiind obligate – şi din raţiuni ce ţin de securitatea zborului – să se conformeze indicaţiilor turnurilor de control de pe teritoriul statului pe care-l survolează. Survolul teritoriul de către aeronave militare este în principiu interzis, fiind considerat un act ostil faţă de statul respectiv. În primele decenii

[1] Maritime Delimitation in the Black Sea (Romania v. Ukraine), ICJ Reports, pp. 61-134, parag. 187, la pp. 122-23.

[2] Art. 89 din aceeaşi convenţie.

[3] Pentru o prezentare succintă a punctelor de vedere doctrinale în această problemă, vezi G. STAMATE, *op. cit.*, pp. 103 şi urm.

[4] Este de menţionat că la aproximativ 100 de km. înălţime se situează „linia Karman" (numită după fizicianul american de origine maghiară Theodor von Kármán). Linia uneşte punctele în care viteza necesară unei aeronave pentru a se menţine în aer (care creşte odată cu altitudinea, datorită densităţii tot mai scăzute a atmosferei) o egalează pe cea necesară unui satelit pentru a orbita la aceeaşi altitudine.

după sfârşitul celui de-al doilea război mondial, SUA au putut – datorită avansului tehnologic – să efectueze zboruri de recunoaştere deasupra teritoriului altor state, inclusiv în URSS, folosind în acest scop renumitele avioane U-2, al căror plafon de zbor depăşea considerabil performanţele avioanelor de interceptare ale timpului. Doborârea la 1 mai 1960 cu o rachetă sol-aer a unui astfel de aparat lângă Sverdlovsk (Ekaterinburg) şi capturarea pilotului (căruia i s-a intentat un proces pentru spionaj, intens popularizat în mass media ţărilor comuniste) a determinat reducerea considerabilă a acestor acţiuni. În plus, fotografiile realizate prin satelit oferă accesul la date şi informaţii similare, fără riscul de a fi surprinşi încălcând norme ale dreptului internaţional. După 1990, în baza **acordului „cer deschis"**,[1] menit să creeze o atmosferă de încredere între statele părţi la cele două blocuri militare opuse (NATO şi, între timp defunctul, Tratat de la Varşovia), precum şi între statele europene învecinate, este posibilă efectuarea anuală a unui anumit număr de zboruri de recunoaştere, cu aparate militare, de către forţele aeriene ale statelor părţi, deasupra teritoriului altor state, pe bază de reciprocitate, urmând un grafic şi un calendar stabilit de comun acord de părţi.

Începând din deceniul al VI-lea al secolului trecut, anumite state (SUA, apoi Marea Britanie, URSS, Japonia şi China) au instituit **zone aeriene defensive** („Air Defense Identification Zones") în largul coastelor proprii; în aceste zone aeronavele sunt supuse unui regim special, neputând intra decât în anumite condiţii, trebuind să se identifice şi să conformeze indicaţiilor de zbor ale autorităţilor acestor state. Raţiunea acestor măsuri constă în necesitatea prevenirii unui atac aerian prin surprindere, prin monitorizarea tuturor zborurilor din anumite zone situate în apropierea teritoriului naţional, în vederea identificării într-o fază timpurie a aeronavelor necunoscute, susceptibile de a declanşa un asemenea atac aerian.

3. Caracterele juridice ale teritoriului. Teritoriul unui stat este caracterizat prin **exclusivitate, inalienabilitate** şi **indivizibilitate.**

Exclusivitatea vizează faptul că un anumit teritoriu este supus suveranităţii unui singur stat, cu excluderea oricărui act de exercitare a unor prerogative suverane de către autorităţile vreunui alt stat. Asupra unui teritoriu nu poate fi exercitată suveranitatea a două state. În secolul al XIX-lea, situaţia aşa numitelor **condominii**,[2] teritorii asupra cărora se exercita în comun puterea suverană a două sau a mai multor state (de exemplu ducatele Schleswig şi Holstein s-au aflat o scurtă perioadă – 1864-1866 – în condominiu austro-prusian, iar Sudanul a fost pentru un anumit timp condominiu anglo-egiptean), reprezenta o problemă sub aspect teoretic. Este de menţionat, însă, că aceste teritorii nu erau – pe durata fiinţării condominiului

[1] Încheiat la Helsinki, la 24 martie 1992 şi ratificat de România prin Legea nr. 23 din 6 mai 1994 (M. Of. nr. 130 din 26 mai 1994).

[2] G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, dritte Auflage, unter Verwertung des handschriftlichen Nachlasses durchgesehen und ergänzt von Walter Jellinek, Berlin, Verlag Julius Springer, 1921 (prima ediţie: 1900), pp. 396 şi urm.

– parte a teritoriului vreunuia din cele două state care exercitau condominiul; regula exclusivităţii teritoriului nu era, prin urmare, încălcată. Oricum, statutul de condominiu era provizoriu; mai devreme sau mai târziu, teritoriul respectiv ajungea în suveranitatea exclusivă a unui anumit stat.

Deşi nu este consacrată expres în Constituţia României (şi, de altfel, nici în legile fundamentale ale altor ţări), exclusivitatea este totuşi o caracteristică de netăgăduit a teritoriului; ea este imanentă suveranităţii teritoriale. Orice act de autoritate al unui organ al statului exercitat pe teritoriul unui alt stat reprezintă o încălcare a suveranităţii acestui din urmă stat şi, totodată, o violare a dreptului internaţional. Arestarea de către autorităţile române a unui individ, fie el şi cetăţean român, pe teritoriul unui stat străin, chiar şi în proximitatea frontierei reprezintă o încălcare a dreptului internaţional, la fel, emiterea de către o autoritate străină a unui act, a unei autorizaţii sau a unui certificat către o persoană fizică sau o persoană juridică, reprezintă de asemenea o încălcare a suveranităţii statului, dacă operaţiunea are loc pe teritoriul românesc.[1] Uneori anumite autorităţi exercită

[1] În cursul anului 2001, o asemenea problemă a reprezentat-o un proiect legislativ al Guvernului maghiar, vizând statutul maghiarilor de peste hotare. Ei beneficiau de anumite facilităţi şi gratuităţi (burse, reduceri de tarife în transportul public, permise de muncă, acces gratuit sau la preţ redus în muzee, teatre, biblioteci sau alte instituţii de cultură). Problema discutabilă consta în stabilirea apartenenţei la maghiarime a eventualilor solicitanţi. Statul maghiar – ca orice alt stat, aflat într-o asemenea situaţie – nu dispunea de mijloace tehnice pentru a controla în mod efectiv veridicitatea declaraţiei unui cetăţean străin, domiciliat în străinătate, care afirma că ar fi maghiar. Era posibil ca cineva, pentru a beneficia de avantajele conferite de statutul de maghiar să se declare maghiar, argumentând eventuala necunoaştere a limbii maghiare prin politica de deznaţionalizare dusă de autorităţile statului de proveniență, iar rezonanţa nemaghiară a numelui său, prin refuzul autorităţilor de stare civilă de a-i înregistra în mod corect numele şi prenumele. Soluţia iniţială a constituit-o abilitarea organizaţiilor maghiarilor din statele limitrofe (în cazul României: UDMR) cu emiterea de certificate, în calitate de „autorităţi de recomandare", urmând ca decizia definitivă asupra statutului (în practică: aceeaşi cu cea recomandată) să revină autorităţilor maghiare. Chiar şi în forma aceasta atenuată, exercitarea unor prerogative în numele şi în beneficiul unui stat străin, pe teritoriul României, de către o organizaţie a unor cetăţeni români, aflată în România şi constituită conform legilor ţării, ridica serioase probleme de drept intern şi internaţional. Disputa a fost agravată de teama unor politicieni – dovedită ulterior ca fără temei – că, în condiţiile diferenţei de nivel economic, o parte din românii din Transilvania şi Banat ar putea să se declare maghiari pentru a beneficia de avantajele economice ale statutului de maghiar, ceea ce ar duce la o tensionare a raporturilor româno-maghiare prin facilitarea unor polemici şi dispute iredentiste, justificate prin discrepanţa dintre datele statistice oficiale şi numărul de cetăţeni deţinători de „certificat de maghiar". Soluţia negociată de Guvernul român a fost pragmatică: stabilirea unui contigent de români ce urmau să beneficieze de permise de muncă în Ungaria (reducând astfel presiunea spre o eventuală solicitare a unui „certificat de maghiar"), concomitent cu acordarea de către autorităţile maghiare a statutului de maghiar cetăţenilor români pe baza apartenenţei lor la UDMR. Prin urmare, nu era necesar nici un act pozitiv din partea organizaţiilor locale ale UDMR; înscrierea în această organizaţie dădea automat noului membru dreptul de a solicita autorităţilor maghiare statutul de „maghiar din străinătate". Această soluţie,

atribuții statale exclusiv pe teritoriul unui stat străin: este vorba de misiunile diplomatice şi de oficiile consulare. Asemenea atribuții pot fi exercitate chiar în raport cu cetățenii acelui stat, de exemplu în cazul eliberării de vize de intrare pe teritoriul statului acreditant. Aceste cazuri survin însă în urma consimțământului statului pe teritoriul căruia îşi desfăşoară activitatea misiunile diplomatice sau oficiile consulare. Statutul acestora este reglementat prin tratate internaționale, prin cutume cristalizate de secole, iar stabilirea unor misiuni diplomatice, ca şi deschiderea unor oficii consulare, este supusă unui consimțământ special din partea celor două state. Făcută în baza consimțământului statului pe teritoriul căruia se află, exercitarea unor atribuții statale de către autoritățile unui stat străin, în special a celor ținând de obiectul de activitate a misiunilor diplomatice şi a oficiilor consulare, nu constituie o încălcare a suveranității statului şi nici o derogare de la principiul caracterului exclusiv al teritoriului statului.

Teritoriul unui stat mai este **inalienabil**. Inalienabilitatea vizează interdicția înstrăinării teritoriului prin acte de drept privat (succesiune testamentară sau legală, vânzare, schimb, arendă, donație sau dotă); asemenea modalități de modificare teritorială erau curente în Evul Mediu şi în primele secole ale modernității.[1]

Un principe nu renunța nicidecum bucuros la vreo parte a teritoriului controlat de el şi care reprezenta baza indisolubilă a puterii sale politice. Deciziile sale politice (alianțe, tratate de pace, extinderea teritoriului sau cesiunile la care era constrâns) erau adoptate sub forma unor acte de drept privat. Aceasta se poate explica prin faptul că dreptul internațional, care spre deosebire de dreptul intern, are şi în prezent un caracter lacunar, nu oferea instrumente juridice proprii, altele decât cele instituite de secole în dreptul privat, pentru a consfinți juridic modificările teritoriale survenite în urma unor războaie sau a unor aranjamente de pace. Mai degrabă politica matrimonială a monarhilor precum şi dispozițiile lor testamentare (sau eventual normele privind succesiunea *ab intestat*) erau subordonate intereselor politice ale păstrării şi extinderii teritoriului supus autorității sale suverane; în nici un caz, soarta popoarelor şi a locuitorilor unor teritorii care-şi schimbau suveranii nu era determinată de preferințele familiale sau de ordin afectiv ale monarhului.

Inalienabilitatea teritoriului național este proclamată în anii Revoluției franceze, dispozițiile în acest sens întâlnindu-se apoi în majoritatea constituțiilor

---

deşi foarte simplă şi pragmatică, prezintă şi un anumit inconvenient: un cetățean român de naționalitate maghiară poate avea motive personale care îl determină să nu se înscrie în UDMR, caz în care nu ar putea beneficia de avantajele decurgând din legea statutului de maghiar.

[1] Cazuri mai apropiate de timpurile noastre sunt cele ale cumpărării de către SUA a Luisianei (un teritoriu formând aproximativ o treime din suprafață actuală a acestei țări) de la Franța, în 1803, a Floridei de la Spania (1819) şi a Peninsulei Alaska de la Rusia (1867). A fost vorba şi aici, de acte în primul rând politice, cu luarea în considerație a factorilor strategici şi de politică externă şi nicidecum de simple acte de drept privat, translative de proprietate.

republicane din Europa, dar şi în cazul unor monarhii constituţionale.[1] Semnificaţia politică a acestei norme rezidă în privarea monarhului de o importantă prerogativă de politică externă; interdicţia cedării de teritorii implică serioase restricţii pe planul capacităţii de a negocia un tratat de pace sau de alianţă şi reclamă în mod obligatoriu participarea reprezentanţei naţionale.[2] Evident, inalienabilitatea nu implică nicidecum garanţia permanenţei unor frontiere; pierderea unui război sau o presiune externă majoră vor determina în mod aproape inevitabil modificări de frontieră. Aceste modificări vor avea însă loc în urma unui tratat internaţional, care va fi ratificat de către reprezentanţele naţionale (parlamentele) statelor părţi. În consecinţă, interdicţia alienării teritoriului – sau a unor părţi din teritoriu – operează în privinţa autorităţilor executive şi nu a legislativului, care pe calea ratificării unui tratat internaţional, poate consimţi la o cesiune. Evident, un asemenea act de o deosebită gravitate va surveni doar în cazuri cu totul excepţionale, în faţa unor presiuni absolut irezistibile. Constituie un act de sinucidere politică din partea oricărui parlamentar să ia discuţie în public o asemenea eventualitate în absenţa unor asemenea circumstanţe, şi adesea, chiar şi în cazul în care acestea sunt întrunite.

Constituţia României din 1991 consacră inalienabilitatea teritoriului în art. 4 alin. (1).[3]

În ultimele decenii, probabilitatea unor modificări prin forţă ale frontierelor a scăzut considerabil în Europa. Crearea ONU, stabilirea principiilor egalităţii suverane şi a integrităţii teritoriale în Carta acestei organizaţii, echilibrul între puteri în perioada războiului rece, consfinţirea solemnă a frontierelor postbelice în Actul Final al Conferinţei pentru Securitate şi Cooperare Europeană de la Helsinki (1975), precum şi normalizarea raporturilor pe plan regional european urma colapsului URSS sunt factori care garantează menţinerea *statu quo*-ului teritorial în Europa. Integrarea europeană, realizată prin transferul de prerogative suverane de la statele membre ale Uniunii Europene către organele comunitare reprezintă neîndoielnic o diminuare, ducând în cele din urmă la dispariţia totală a suveranităţii statele pentru membrii acestei Uniuni. Totuşi, diminuarea suveranităţii nu se face prin cedare de teritorii; prerogativele din ce în ce mai restrânse ale statelor vor fi în continuare exercitate asupra aceloraşi teritorii.

Inalienabilitatea teritoriului nu este contrazisă de posibilitatea unor **rectificări de frontieră**. Rectificările de frontieră vizează suprafeţe reduse şi privesc de regulă zone nelocuite. Ele apar, de exemplu, ca urmare a modificărilor survenite

[1] De exemplu, în art. 2 alin. (1) al Constituţiei române din 1866.

[2] În acest sens, alin. (2) al articolului menţionat în nota precedentă stabileşte că „ [l]imitele statului nu pot fi schimbate sau rectificate decât în virtutea unei legi."

[3] Alin. (2) al aceluiaşi articol prevede că frontierele ţării sunt consfinţite prin lege organică, cu respectarea principiilor şi a celorlalte norme general admise ale dreptului internaţional. Aceste dispoziţii pot fi interpretate în sensul unei admiteri tacite a unor rectificări de frontieră.

prin amenajări hidrografice ale fluviilor de frontieră. Formarea unui lac de acumulare afectează de obicei în mod inegal cele două maluri ale unui fluviu, iar statul afectat în mai mare măsură de inundarea unei părți din teritoriul său poate cere, în compensație, o rectificare de frontieră. În principiu, o asemenea rectificare este provizorie, limitându-se la durata existenței lacului de acumulare. De asemenea, dacă în timp se constată că traseul frontierei afectează în mod disproporționat pe locuitorii unor localități de frontieră, în cazul în care aceştia se află la mare distanță de o sursă de apă sau de un drum public,[1] ori dacă extinderea unor lucrări de infrastructură (de exemplu: un aeroport) reclamă acest lucru, poate avea loc, de comun acord şi pe bază de reciprocitate, o rectificare de frontieră. În principiu, rectificarea de frontieră nu implică cedarea de teritoriu şi cu atât mai puțin transferul unor cetățeni proprii sub suveranitatea unui stat străin.

Indivizibilitatea teritoriului constituie o garanție juridică împotriva unor eventuale tendințe centrifuge pe plan intern. Formularea textului nostru constituțional vizează indivizibilitatea statului [art. 1 alin. (1): România este stat național, suveran şi independent, unitar şi indivizibil"]. Divizarea statului nu poate fi însă concepută decât prin divizarea teritoriului. Justificarea juridică a unei eventuale tendințe secesioniste rezidă în **dreptul la autodeterminare**. Ca şi alte state, România îşi datorează independența şi unitatea națională aplicării acestui principiu;[2] negarea sa ulterioară ar ridica probleme de legitimitate destul de delicate.

Implicațiile politice şi juridice ale dreptului la autodeterminare vor fi examinate mai jos, în subsecțiunea consacrată poporului ca element al statului. În privința relevanței acestui drept asupra indivizibilității teritoriului reținem însă că pe plan internațional, suveranitatea statelor şi integritatea lor teritorială au de regulă prioritate față de exigențele autodeterminării, mai ales în cazul în care autodeterminarea implică o secesiune. Această prioritate este condiționată însă de respectarea unor standarde minimale de reprezentativitate democratică a guvernului statului. Pe de altă parte, pretențiile la autodeterminare pot justifica cerința unei autonomii locale recunoscută comunităților teritoriale sau a unei (re)organizări federale a statului, firește fără a implica în mod automat asemenea consecințe de ordin constituțional. Modul concret de configurare a autonomiei locale, limitele acesteia precum şi o eventuală federalizare a unui stat unitar, ori, invers, înlăturare a federalismului în favoarea unei structuri unitare, constituie chestiuni de opor-

[1] De regulă asemenea rectificări au loc odată cu operația de stabilire pe teren a liniei de demarcație între cele două state. Operația are loc în urma constatărilor pe teren ale unei comisii mixte, în baza raportului căreia se propune traseul final al frontierei. Acest traseu poate fi uşor diferit de cel stabilit prin tratatul care consfințeşte frontiera dintre cele două state, însă va trebui ca abaterile să se compenseze reciproc.

[2] Trebuie să menționăm că unul din „efectele secundare" ale aplicării acestui principiu îl reprezintă apariția problemei minorităților, sau mai exact, a unor noi probleme ale minorităților, în care națiunile dominante din trecut se vor găsi în poziții inferioare pe plan politic.

tunitate politică, cu luarea în considerare a factorilor economici şi financiari şi nicidecum concluzii peremptorii deduse dintr-un raţionament juridic. Constituţia poate doar stabili anumite condiţii de ordin negativ, consacrând interdicţii menite a conserva structura existentă a statului;[1] dincolo de asemenea interdicţii, dreptul constituţional nu poate oferi răspuns la întrebarea – eminamente politică – dacă şi cum trebuie transformată structura teritorială a statului.

Orice stat modern îşi apără integritatea, care este imanentă suveranităţii. Chiar şi în absenţa unei consacrări constituţionale exprese, **integritatea teritoriului este întotdeauna subînţeleasă.**

Fireşte, consacrarea constituţională a integrităţii teritoriului nu reprezintă o garanţie contra survenirii unei secesiuni. Totuşi, principiul integrităţii nu este lipsit de consecinţe practice: autorităţilor publice le este interzis orice act care ar implica o acceptare fie şi tacită a unei eventuale secesiuni, iar asociaţiile şi organizaţiile politice, în primul rând partidele, care prin programul sau activitatea lor pun în pericol integritatea statului vor fi neconstituţionale [art. 40 alin. (2)].

II. Poporul[2]

Poporul poate fi privit din două puncte de vedere: ca o comunitate politico-juridică a cărei voinţă legitimează puterea de stat. (comunitate care-i reuneşte pe cetăţenii unui stat)[3] sau ca o realitate socială şi politică, o comunitate etno-culturală şi lingvistică,[4] ai cărei membri pot avea cetăţenii diferite, dar care se simt legaţi printr-un sentiment de apartenenţă la acea comunitate şi sunt dispuşi să confere elementelor comune (limbă, religie, cultură, tradiţii istorice, spaţiul geografic al convieţuirii etc.) o relevanţă politică deosebită. Din secolul al XIX-lea trăim în epoca statelor naţionale. Ideea că o naţiune îşi atinge treapta deplinei maturităţi politice prin constituirea propriului stat naţional a fost multă vreme de la sine înţeleasă şi este şi astăzi larg acceptată.

Revendicările naţionale care pot tinde spre modificarea frontierelor existente au constitui şi constituie un important factor de instabilitate. Crearea statelor

[1] De exemplu, Constituţia României consacră intangibilitatea structurii unitare a statului roman, interzicând revizuirea dispoziţiilor privitoare la aceasta [art. 152 alin. (1)], iar Legea Fundamentală a Germaniei interzice revizuirea dispoziţiilor privitoare la structura federală [art. 79 alin. (3)].

[2] În cele ce urmează, am preluat unele idei şi pasaje din lucrarea noastră *Statutul minorităţilor naţionale*, Ed. Universităţii „Alexandru Ioan Cuza" Iaşi, 2013 (pp. 18-25).

[3] În mod deliberat evităm formularea „suma cetăţenilor unui stat." Comunitatea politică a naţiunii nu provine din „însumarea" indivizilor care o compun.

[4] În acest caz vorbim de „naţiune", dar termenul nu este folosit exclusiv în această accepţiune. Discursul public se adresează de multe ori „naţiunii", în ipostaza ei de comunitate politică. Organizaţia „Naţiunilor Unite" este o organizaţie guvernamentală, reunind statele – comunităţi politice – şi nu „naţiunile" în sensul de comunităţi etnice.

naționale în centrul și în estul Europei a fost însoțită de numeroase și înverșunate conflicte, atât contra statelor multinaționale din care s-au desprins noile state independente, cât și între statele naționale rivale, pentru provincii cu populație mixtă revendicate de mai mulți competitori. Acest fapt a determinat apariția unor distincții între naționalisme pozitive, civice și liberale (în vestul Europei), contrapuse celor negative, etnice și organice (în centru și în est).[1]

Expresie a unei concepții individualiste, națiunea „civică", se consideră a fi creată sau menținută prin legături raționale de natură contractuală (contractul social al iusnaturaliștilor moderni). Națiunea „etnică" este produsul unei concepții colectiviste, supraindividuale, rezultat al unor afinități de ordin cultural, istoric și emoțional. Coeziunea ei s-ar datora unor factori iraționali. Diferența dintre cele două „națiuni" privește mai degrabă unghiul de abordare și tacticile de promovare a proiectului politic național-statal decât obiectul demersului cognitiv. Nu putem spune că națiunea franceză ar fi una civică, iar cea română și cea maghiară ar fi națiuni etnice. Evoluția statelor naționale a fost diferită în cazul acestor popoare. Statul român, ca și statul italian, maghiar, polonez sau german, este produsul națiunii române (sau mai exact al unei elite politice care l-a proiectat și realizat). În Franța, dimpotrivă, poporul francez se consideră a fi produsul statului său.[2] Unitatea politică și continuitatea vieții statale și-au pus amprenta în mod decisiv asupra națiunii franceze, determinând sau măcar favorizând apariția și menținerea unor elemente comune pe plan lingvistic, cultural, economic, social, sub aspectul psihologiei sociale și chiar al religiei, pe când în cazul unor popoare precum cel german, polonez, italian, maghiar sau român, unitatea și coeziunea etnice, lingvistice și culturale au determinat configurarea unui proiect politic comun a cărui încununare l-a reprezentat crearea sau restabilirea unui stat național unitar.

Poporul apare **ca subiect de drept** mai ales sub **două ipostaze: ca titular al puterii constituante** și ca **titular al dreptului de autodeterminare**. Primul aspect – care nu epuizează însă valențele juridice de drept intern a noțiunii de popor – va fi examinat în detaliu mai jos, în Capitolul II (§12. Puterea constituantă). Cel de-al doilea aspect ține prin excelență de sfera dreptului internațional; totuși, datorită implicațiilor sale politice și constituționale, îl vom examina pe scurt în cele ce urmează.

Dreptul la autodeterminare a cunoscut o evoluție îndelungată și contradictorie.[3] Cunoscut în secolul al XIX-lea drept corolar al **principiului al naționa-**

---

[1] Vezi lucrarea clasică a lui H. KOHN, *The Idea of Nationalism: A Study on Its Origins and Backgrounds*, Transaction Publishers, New Brunswick, 2005 (prima ediție: 1944).

[2] Vezi R. BRUBAKER, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard University Press, Cambridge, Massachussetts, 1992, p. 184: „The French understand their nation as the creation of their state, the Germans their nation as the basis of their state".

[3] Pentru o prezentare succintă a evoluției acestui principiu, vezi D. THÜRER, articolul *„Self-Determination"* (+*Addendum, 1998*), în R. BERNHARDT (editor), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 4, North-Holland Elsevier, Amsterdam, New York etc., 2000, la pp. 364-374.

lităţilor, el a reprezentat fundamentul juridic al constituirii şi al consolidării statelor naţionale în perioada imediat următoare. Pe de altă parte, acceptarea aplicării consecvente şi riguroase a acestui principiu ar implica pulverizarea comunităţii internaţionale a statelor, crearea unui număr greu de prevăzut de state şi microstate, precum şi a unor nenumărate enclave. Costurile economice, sociale şi politice ale delimitărilor şi, mai ales, ale disputelor rezultând de aici ar fi incalculabile. Este prin urmare uşor de înţeles faptul că doctrina de drept internaţional şi comunitatea internaţională, afirmând în principiu validitatea universală şi importanţa decisivă a dreptului la autodeterminare, sunt destul de rezervate în practică faţă aplicarea sa concretă. Acest principiu vine în concurs cu principiul suveranităţii şi integrităţii teritoriale a statelor, care în caz de dubiu are prioritate faţă de autodeterminare.

O formulă ingenioasă a fost găsită în acest sens de Adunarea Generală a ONU în Rezoluţia nr. 2625 (XXV) din 1970,[1] în care proclamându-se solemn „dreptul popoarelor de a dispune de ele însele", se precizează că „nici o dispoziţie din paragrafele precedente nu va fi interpretată ca autorizând sau încurajând o acţiune, oricare ar fi ea, care ar dezmembra, în totul sau în parte, integritatea teritorială sau unitatea politică a oricărui stat independent, care se conduce conform principiului egalităţii în drepturi şi a dreptului popoarelor de a dispune de ele însele enunţat mai sus şi având un guvern care reprezintă ansamblul poporului aparţinând teritoriului, fără distincţie de rasă, credinţă sau culoare." Prin urmare, integritatea teritorială are prioritate faţă de dreptul la autodeterminare, dar numai în cazul în care există un guvern „care reprezintă ansamblul populaţiei aparţinând teritoriului". Această condiţie nu era satisfăcută în cazul coloniilor unor state europene, însă era îndeplinită în privinţa popoarelor URSS. Împrejurarea că „reprezentarea" populaţiei într-un regim comunist era fictivă dacă nu iluzorie nu era relevantă aici. Colapsul URSS a pus comunitatea internaţională în faţa unui fapt împlinit, iar secesiunea unor state din fosta Uniune nu putea fi decât cu greu susţinută în baza stadiului de atunci a dreptului internaţional, producându-se mai degrabă contrar normelor general acceptate în materie. Acest fapt nu trebuie privit ca pledând pentru o pretinsă ilegitimitate a destrămării unui stat totalitar multinaţional, ci ca o ilustrare a insuficienţei dreptului internaţional în anumite împrejurări critice. În fapt, în dreptul internaţional, principiul autodeterminării poate fi utilizat pentru a justifica secesiunile încununate de succes, dar este practic inutil sau irelevant pentru situaţiile încă indecise, în care o nouă entitate statală încearcă să afirme dreptul la existenţă.

---

[1] Denumită „Declaraţie asupra principiilor dreptului internaţional privind relaţiile prieteneşti şi cooperarea dintre state, conform Cartei Naţiunilor Unite"; versiunea românească a rezoluţiei este reprodusă în A. NĂSTASE, B. AURESCU, *Drept internaţional contemporan. Texte esenţiale*, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 2000, pp. 167-175.

Consecinţele politico-juridice concrete ale emergenţei şi triumfului **principiului autodeterminării** sunt **formarea statelor naţionale** şi apariţia **problemei minorităţilor**. Începând de la jumătatea secolului al XIX-lea şi până la finele primului război mondial, harta politică a Europei a fost redesenată, tendinţa fiind de a o apropia cât mai mult de harta etnică. Într-o celebră formulare a lui Johann Caspar Bluntschli, „fiecare naţiune este chemată şi îndreptăţită să creeze un stat. Aşa cum umanitatea este împărţită într-un anumit număr de naţiuni, aşa şi lumea trebuie să fie divizată în tot atâtea state. Fiecare naţiune un stat. Fiecare stat, o fiinţă naţională."[1] Datorită complexităţii structurii etnice a continentului nostru, a diversităţii lingvistice şi culturale precum şi a dispersiei comunităţilor etno-lingvistice, o demarcaţie netă a acestora era şi este imposibilă.

Relevanţa politică şi juridică a conceptului de popor a determinat dispute aprinse în privinţa criteriilor pe care o comunitate trebuie să le întrunească pentru a avea statutul de „popor", împreună cu toate consecinţele ce decurg de aici, în special dreptul de autodeterminare. Analiza sociologică a conceptului de popor (naţiune) oferă date şi criterii interesante pentru analiza juridică a acestei chestiuni, dar nu un răspuns definitiv, cu valenţe normative univoce. Criteriile de agregare a comunităţii naţionale pot fi de ordin obiectiv (comunitatea de origine etnică, comunitatea de cultură, comunitatea de destin politic) şi de ordin subiectiv (sentimentul apartenenţei la aceeaşi comunitate).[2] Circumstanţele de ordin istoric dar şi interesele politice concrete pot deplasa accentul asupra unuia sau altuia din aceşti factori. Astfel, în deceniile care au urmat războiului franco-german din 1870-1871, încheiat prin cedarea Alsaciei şi a unei părţi din Lorena către nou formatul Imperiu German, autorii din această ţară au subliniat apăsat importanţa criteriilor obiective, în special pe limbă, pe trecutul comun şi pe originea etnică, criterii care pledau în favoarea apartenenţei la Germania a acestor teritorii. În Franţa, relevante se considerau a fi criteriile de ordin subiectiv, în special voinţa clar exprimată a locuitorilor şi a reprezentanţilor acestora. Într-o formulare pregnantă a lui Ernest Renan (în eseul *Qu'est-ce qu'une nation?* publicat în 1882), naţiunea este „un plebiscit de fiecare zi".[3] Pentru unele state – în special cele

[1] J.C. BLUNTSCHLI, *Allgemeine Staatslehre*, ed. a 6-a, Stuttgart, Kohlhammer, 1886 (prima ediţie: 1852), p. 107.

[2] Pentru o discuţie în detaliu, vezi R. ZIPPELIUS, *Allgemeine Staatslehre*, 11 Auflage, C.H. Beck, München, 1991, pp. 71-75.

[3] E. RENAN, *Qu'est qu'une Nation?*, Calman Lévy, Paris, 1882, la p. 27: „Une nation est donc une grande solidarité, constituée par le sentiment des sacrifices qu'on a faits et de ceux qu'on est disposé à faire encore. Elle suppose un passé; elle se résume pourtant dans le présent par un fait tangible: le consentement, le désir clairement exprimé de continuer la vie commune. L'existence d'une nation est (pardonnez-moi cette métaphore) un plébiscite de tous les jours, comme l'existence de l'individu est une affirmation perpétuelle de la vie."

neomogene sub aspect etnic şi lingvistic, precum SUA sau Elveţia– criteriul determinant este comunitatea de destin politic.[1] Lipsa originii şi a culturii comune sau a unei limbi unice poate fi suplinită prin preocuparea faţă de o întreprindere politică de amploare, prin transformarea unui continent într-un „tărâm al libertăţii" (în cazul SUA) sau prin sentimentele de solidaritate şi de comunitate apărute în situaţii critice (ca în cazul Elveţiei, unde sentimentul naţional a crescut considerabil în cursul celui de-al doilea război mondial).

Putem conchide că, la fel ca şi în cazul formării statelor prin exercitarea dreptului la autodeterminare, **existenţa unui popor nu este o problemă soluţionabilă prin concepte şi instrumente juridice**; consecinţele juridice apar abia după ce comunitatea politică a poporului s-a afirmat şi impus ca factor politic şi ca entitate de sine stătătoare.

Problema minorităţilor este consecinţa aplicării pe plan internaţional a principiului autodeterminării popoarelor. Evident, şi înainte statele erau caracterizate, chiar în mai mare măsură, prin eterogenitate etnică, lingvistică şi religioasă. Totuşi problema locuitorilor diferiţi prin etnie („rasă" în terminologia secolului al XIX-lea), limbă sau religie faţă de populaţia majoritară nu era atât de brizantă. Redesenarea pe criterii etno-lingvistice a hărţii politice a Europei, în special la sfârşitul primului război mondial, a provocat frustrări în rândul comunităţilor rămase de partea neconvenabilă a noilor frontiere, expunându-le totodată şi riscului unor măsuri de asimilare forţată din partea noilor state naţionale, atât datorită tendinţei de a compensa măsurile asimilatorii reale sau imaginare din trecut contra celor aflaţi acum în majoritate, cât şi ca politică preventivă, menită a diminua efectul şi credibilitatea tendinţelor iredentiste viitoare, prin modificarea structurii etnice a provinciilor disputate. Conştienţi de aceste riscuri, autorii tratatelor de pace din anii 1919-1920 au condiţionat modificările teritoriale de încheierea de către statele beneficiare a unor tratate privind minorităţile, sau de inserarea unor clauze în acest sens în tratatele de pace cu învinşii. Primul tratat al minorităţilor a fost încheiat la Versailles, la 28 iunie 1919; după modelul acestuia, cu unele adaptări, vor fi încheiate tratate ale minorităţilor cu Cehoslovacia, Regatul Sârbo-Croato-Sloven (Iugoslavia), Grecia şi România, alte state au adoptat, cu ocazia admiterii lor în Societatea Naţiunilor, declaraţii unilaterale de acceptare a clauzelor privind minorităţile iar în cazul învinşilor (Austria, Bulgaria, Ungaria, nu însă şi Germania), asemenea dispoziţii au fost inserate în tratatele de pace.

Tratatele minorităţilor cuprindeau dispoziţii privind drepturile locuitorilor aparţinând „minorităţile de rasă, limbă sau religie" (egalitatea de drepturi civile şi politice, libera utilizare a limbii proprii în public şi în particular, posibilitatea instruirii în limba proprie, libertatea cultului religios), precedate de reglementări de detaliu privind cetăţenia locuitorilor din teritoriile dobândite la încheierea păcii.

[1] R. ZIPPELIUS, *ASL.*, pp. 73-74.

Clauza cea mai importantă privea garanția internațională în privința respectării drepturilor consacrate în tratate și calificarea disputelor asupra respectării drepturilor minorităților ca dispute internaționale, soluționabile de către Consiliul Societății Națiunilor. Aceste dispoziții au fost privite cu rezerve de statele cărora le reveneau obligații în baza lor, fiind privite ca discriminatorii și de natură a le afecta suveranitatea. Pe de altă parte ele nu ofereau instrumente de control eficiente pentru a garanta în mod efectiv aplicarea corectă a normelor privind drepturile minorităților. Totuși, în primul deceniu și jumătate de la instituirea sistemului, în cadrul Secretariatului Societății Națiunilor a apărut pe cale pretoriană un mecanism de control, care, depășind cadrul strict al dispozițiilor textului tratatelor, a funcționat mulțumitor, fără a irita în mod inutil statele implicate.[1]

Înrăutățirea accentuată a climatului internațional în deceniul patru al secolului al XX-lea, precum și instrumentalizarea de către regimul național-socialist din Germania a problemei minorităților au determinat diminuarea considerabilă interesului față de minorități în anii de după 1945. Revirimentul se va produce treptat, iar în „Pactul internațional privind drepturile civile și politice" încheiat în 16 decembrie 1966,[2] prevederi speciale sunt consacrate minorităților. Art. 27 stabilește că: „în acele state în care există minorități etnice, religioase sau lingvistice, persoanele care fac parte din asemenea minorități nu pot fi lipsite de dreptul de a avea, în comun cu ceilalți membri ai grupului lor, viața lor culturală, de a profesa și a practica propria lor religie sau de a folosi propria lor limbă."

Persistența interesului internațional față de minorități este confirmată și de „Declarația asupra drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale, sau etnice, religioase sau lingvistice", adoptată de Adunarea Generală a ONU prin rezoluția nr. 47/135 (18 decembrie 1992).[3] Pe plan regional european, importanța respectării drepturilor minorităților a fost evidențiată în Carta de la Paris pentru o nouă Europă (21 noiembrie 1990)[4], în secțiunile referitoare la „Drepturile omului, democrație și statul de drept" și la „Dimensiunea umană" și în „Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale", semnată la 1 februarie 1995 la Strasbourg[5]. Dispoziții privind drepturile minorităților mai apar în tratatele bilaterale de bună vecinătate încheiate de statele din centrul și estul Europei.[6]

---

[1] Vezi, în acest sens, prezentarea detaliată în CH. GUTERMANN, *Das Minderheitenschutzverfahren des Völkerbundes*, Duncker & Humblot, Berlin, Leipzig, 1979.

[2] Ratificat de România prin Decretul Consiliului de Stat nr. 212/31 octombrie 1974, B. Of. nr. 146 din 20 noiembrie 1974.

[3] Vezi versiunea în limba română a Declarației în A. NĂSTASE, B. AURESCU, *op. cit.*, pp. 311-314.

[4] Idem, pp. 96-109, în special la pp. 98 și 101-102.

[5] Ratificată de România prin Legea nr. 33/29 aprilie 1995, M. Of. nr. 82 din 4 mai 1995.

[6] Cele mai importante pentru România sunt „Tratatul de înțelegere, cooperare și bună vecinătate între România și Ungaria", semnat la 16 septembrie 1996 la Timișoara (M. Of. nr. 250 din 10

Pe plan constituţional intern, **drepturile minorităţilor** sunt consacrate în **art. 6 al legii noastre fundamentale** (intitulat „Dreptul la identitate"). Conform primului alineat al acestui articol, „[s]tatul recunoaşte şi garantează persoanelor aparţinând minorităţilor naţionale dreptul la păstrarea, la dezvoltarea şi la exprimarea identităţii lor etnice, culturale, lingvistice şi religioase." Dispoziţii speciale privesc reprezentarea privilegiată în Parlament a organizaţiilor cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale [art. 62 alin. (2)], folosirea limbii minorităţilor naţionale în administraţia publică locală [art. 120 alin. (2)], precum şi în justiţie [art. 128 alin. (2) şi (3)]. Articolul 6 alin. (2) stabileşte însă o limită în privinţa măsurilor de protecţie luate de stat pentru păstrarea, dezvoltarea şi exprimarea identităţii persoanelor aparţinând minorităţilor naţionale: acestea trebuie să fie conforme cu principiile de egalitate şi nediscriminare în raport cu ceilalţi cetăţeni români. Conformitatea vizează însă „principiile de egalitate şi nediscriminare" şi nu stricta egalitate. O interpretare teleologică a textului constituţional duce la concluzia admisibilităţii unor măsuri de discriminare pozitivă. Uneori asemenea măsuri sunt indispensabile. De exemplu, în cazul subvenţionării de către stat a manualelor şcolare, costurile tipăririi manualelor în limba sârbă, slovacă sau ucraineană (ca şi a oricăror minorităţi cu un număr redus de membri) sunt sensibil mai ridicate pentru fiecare volum decât în cazul manualelor în limba română, cu tiraje de sute de mii de exemplare. Ce înseamnă concret privilegiere a unei minorităţi şi încălcarea principiilor egalităţii şi nediscriminării este o problemă complexă, ce depinde de o serie întreagă de factori, precum circumstanţele economice, disponibilitatea comunităţilor minoritare de a participa prin eforturi proprii la dezvoltarea şi cultivarea propriei identităţi, eventualul sprijin extern sau atmosfera politică generală şi calculele politice şi electorale.

Dincolo de problemele ţinând de protecţia identităţii minorităţilor naţionale, **poporul** se prezintă pe plan constituţional intern ca **un tot unitar**. Statul modern nu poate opera distincţii între cetăţeni[1] pe baza stărilor, a claselor, a confesiunii religioase sau a altor criterii. Egalitatea şi interdicţia discriminării [art. 4 alin. (2), coroborat cu art. 16 alin. (1)] au nu numai rolul unei protecţii a individului contra abuzului şi a arbitrariului statal, ci şi funcţia de factor constructiv al statului şi de fundament al legitimităţii puterii de stat.

---

octombrie 1995), „Tratatul cu privire la relaţiile de bună vecinătate şi cooperare între România şi Ucraina", semnat la Constanţa la 2 iunie 1997 (M. Of. nr. 157 din 16 iulie 1997), „Acordul privind protecţia minorităţilor naţionale" încheiat cu Republica Federativă Iugoslavia, semnat la Belgrad la 4 noiembrie 2002 (ratificat prin Legea nr. 419/20 octombrie 2003, M. Of. nr. 767 din 29 octombrie 2003).

[1] De altfel noţiunea modernă de cetăţenie este legată în mod indisolubil de egalitate. Pentru societatea şi statul premoderne, indivizii existau şi erau percepuţi doar integraţi în structurile ierarhice ale timpului (stări, congregaţii, bresle, oraşe, comune, obşti). Consultarea de către monarh a poporului avea loc prin consultarea „stărilor", a „statelor", „comunelor" a „boierilor mari şi mici" sau a „ţării".

Ca factor constituțional, poporul se manifestă fie în afara unor forme sau determinări juridice, fie într-un mod organizat și reglementat pe plan juridic. A doua variantă este cea mai vizibilă: ca **„mărime formată și organizată prin lege constituțională"**[1] poporul apare în procesul electoral. El se identifică, practic, cu cetățenii cu drept de vot (cu excluderea minorilor și a incapabililor), sau, pentru a fi mai riguroși, cu cei care au votat în mod efectiv cu majoritatea învingătoare. Acest lucru este valabil și în cazul unui plebiscit sau referendum.

Poporul se manifestă **în afara unor forme juridice și constituționale** în primul rând **ca putere constituantă**. Chiar dacă legea fundamentală prevede o procedură specială de revizuire, abilitând legislativul în acest sens și, eventual, stabilind condiția confirmării legii de revizuire prin referendum, puterea constituantă a poporului se poate manifesta, în afara unor asemenea forme, proceduri și condiții juridice.

A doua ipostază a manifestării non-juridice a poporului o constituie **opinia publică și aclamația.**[2] Legitimitatea acestei manifestări a poporului constă tocmai în caracterul său spontan, nepremeditat și neorganizat. După cum țin foarte bine minte cei care au avut șansa de a cunoaște personal și direct „epoca de aur" a lui Nicolae Ceaușescu, una din cele mai penibile și triste manifestări ale derivei spre grotesc a regimului o constituia ritualul obsedantelor și interminabilelor adunări populare, minuțios regizate, într-o scenografie de un kitsch fastuos, în care vorbitori selectați și verificați în prealabil adresau cuplului conducător „prinosul lor de recunoștință", „un vibrant omagiu" și „mulțumiri din inimă pentru condițiile minunate" iar mulțimea (dotată cu steaguri, pancarte și tablouri ale celor doi, adusă cu ore înainte de la locul de muncă și grupată pe întreprinderi și instituții) scanda lozincile stabilite în prealabil de conducerea de partid și difuzate în fiecare întreprindere sau instituție de secretarii PCR responsabili cu propaganda. Participarea fie și pasageră la o singură manifestare de acest gen era suficientă pentru a convinge orice om rațional de totala lipsă de legitimitate și reprezentativitate democratică a regimului. Nu întâmplător, sfârșitul sistemului a devenit evident în dimineața zilei de 22 decembrie 1989, când mulțimea a respins regia și scenariul spectacolului aclamator impus de putere, manifestându-se în afara „cadrului organizat", sfidându-l și huiduindu-l pe dictator. Efectul acestei fronde a fost amplificat exponențial de împrejurarea că manifestarea scăpată de sub control era transmisă în direct pe postul național de televiziune.

---

[1] Expresia îi aparține lui C. SCHMITT, în *Verfassungslehre*, ed. a 5-a nemodificată (prima ediție: 1928), Duncker & Humblot, Berlin, 1965, p. 251. Analiza formelor de manifestare ale poporului făcută mai jos urmează clasificarea și argumentele acestui autor (Idem, pp. 238-251).

[2] Aclamația este specifică monarhiilor arhaice din antichitate (la Roma, de exemplu, legile curiate erau proclamate de rege adunării poporului, care avea doar rolul de a le aproba prin aclamație), dar și dictaturilor și regimurilor autoritare moderne. „Băile de mulțime" ale potentaților, exhibarea stridentă și meticulos regizată a popularității lor nu constituie decât afirmarea și confirmarea continuă a faptului deținerii și exercitării puterii, concomitent cu intimidarea potențialilor adversari.

Aclamaţia ca legitimare a puterii politice apare, în forme mai nuanţate şi subtile, şi în democraţiile reprezentative, manifestându-se ca „opinie publică". Actorii politici sunt extrem de preocupaţi să ocupe sau chiar să monopolizeze scena publică, să apară înconjuraţi de mulţime, de oameni simpli, să fie văzuţi dialogând cu persoane subsumabile diverselor categorii de electorat susceptibile de a le oferi votul (tineri, pensionari, femei, studenţi, militari, muncitori, şomeri, ţărani, minorităţi etc.). Opinia publică, presa şi audiovizualul participă la formarea imaginii publice a conducătorilor politici. Tendinţe de manipulare există şi vor exista; rareori mesajele politice ale conducătorilor sunt complet benigne şi inocente, lucru valabil de altfel şi în cazul relatărilor şi analizelor (întotdeauna „independente", „imparţiale" şi mai ales „obiective") ale formatorilor de opinie. Totuşi, într-o democraţie autentică, aceste confruntări nu duc la aberantele forme de spectacol politico-mediatic cunoscut de noi în anii comunismului. Libertatea cuvântului şi a opiniilor, libertatea presei, existenţa unor surse alternative de informare, a unor televiziuni independente (faţă de stat), posibilitatea de a stabili contacte şi de a primi informaţii şi publicaţii din afară, precum şi libertatea de asociere, pluralismul politic şi existenţa unor organizaţii neguvernamentale, şi nu în ultimul rând climatul politic internaţional şi interdependenţa crescândă a statelor şi a societăţilor în acest început de mileniu sunt factori care împiedică monopolizarea scenei politice de un singur tip de discurs şi de un singur partid, în jurul căruia să se mimeze spectacolul „unităţii de nezdruncinat a poporului".

A **treia ipostază non-juridică** a poporului este **de ordin negativ**: poporul este privit prin opoziţie cu sistemul organizat al autorităţilor şi al magistraturilor, ca fiind mulţimea acelora ce nu guvernează şi nu sunt deţinători ai unor autorităţi. În formularea lui Carl Schmitt, „[p]opor sunt, într-o accepţiune specială a acestui cuvânt, toţi cei care **nu** sunt distinşi şi diferenţiaţi, toţi cei neprivilegiaţi, toţi cei care **nu** sunt evidenţiaţi prin proprietate, poziţie socială sau educaţie (astfel spunea şi Schopenhauer: „cel care nu înţelege latina aparţine poporului"). În Revoluţia franceză din 1789, burghezia se putea identifica ca stare a treia cu naţiunea, iar **burghezia** era poporul întrucât exista contrastul faţă de aristocraţie şi faţă de cei privilegiaţi. Sieyès a pus celebra întrebare: ce este starea a treia? Şi a dat răspunsul: este naţiunea; starea a treia nu este nimic şi trebuie să devină totul. Însă de îndată ce burghezia însăşi a apărut ca o clasă evidenţiată prin proprietate şi educaţie ce domină statul, negaţia s-a mutat mai departe. Acum [în 1928] proletariatul a devenit poporul, întrucât este purtător al acestei negativităţi; este acea parte a populaţiei care nu posedă, nu ia parte la plus-valoarea produsă şi nu îşi găseşte locul în ordinea existentă."[1]

Probabilitatea crescută ca o persoană care nu se distinge prin funcţii, merite, avere sau privilegii să fie privită ca exponent al „celor simpli", „al nostru", „al

[1] C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, pp. 242-243.

poporului" nu este deloc neglijată în discursul public al actorilor politici şi nici în mass-media. Frecvent, politicienii îşi formulează argumentele (uneori pertinente) invocând nu propria autoritate şi experienţă, nici pe cea – de multe ori mai relevantă – a unor specialişti, ci „scrisorile de la alegători", opinia unor „simpli cetăţeni" sau chiar a unor membri de familie (dacă nu ocupă funcţii publice). Dincolo de nota de persuasiune perfidă a acestui tip de discurs, se cuvine subliniat un aspect pozitiv: efortul deţinătorilor puterii de a se adapta mentalităţii omului de rând şi de a-şi defini– cel puţin retoric – priorităţile politice în raport de interesele acestuia. Acest lucru nu este suficient pentru ca interesele sale să fie promovate în mod efectiv; este necesară în primul rând participarea activă, implicarea civică (prin informare, activitate socială şi politică, sensibilizarea presei şi nu în ultimul rând prin vot) a celor ce-şi doresc promovate interesele.

III. Puterea de stat

La modul general, termenul de „putere" vizează capacitatea de a determina, influenţa sau chiar dirija conduita altora. Sub acest aspect, toţi avem – în mai mare sau mai mică măsură – „putere" asupra semenilor noştri, ori măcar asupra unora dintre ei. Şefii şi colegii ne influenţează sau chiar ne dirijează acţiunile, cel puţin în parte, în timpul orelor de muncă. O vedetă de televiziune ori o echipă de fotbal ne vor influenţa în mod sigur comportamentul, în sensul că vor face să fim prezenţi în faţa televizorului la orele când îşi vor face apariţia pe post. Toţi avem o anumită putere asupra semenilor noştri, după cum toţi suntem supuşi unor influenţe şi determinări ale conduitei din partea lor. Putem constata cu uşurinţă, în viaţa de zi cu zi, faptul că anumiţi oameni au o capacitate mai mare de a se face înţeleşi, de a comunica eficient şi de a-şi impune autoritatea. Totuşi, fenomenul puterii de stat, ca şi al puterii politice în general nu poate fi redus la aceste aspecte.

Modul în care societatea se stratifică în conducători şi conduşi, prin formarea spontană a unor „elite naturale", prin merite, prin violenţă, prin acumulare de bunuri, prin hazard sau factori supranaturali este o problemă complexă şi controversată, care excede cu mult limitele studiului nostru. Reţinem însă că puterea de stat, ca putere eminamente politică de natură a ne determina conduita, trebuie privită distinct faţă de fenomenul general al puterii sociale. Oricare ar fi fost resorturile originare ale primei puteri politice în societate, actuala putere de stat s-a autonomizat faţă de acestea, apărând ca factor de sine stătător, ajungându-se în cele din urmă chiar la separaţia între stat şi societate.[1] Celebra formulare

[1] Separaţia între stat şi societate este o caracteristică esenţială a epocii moderne. Democraţia liberală a accentuat în mod deosebit acest aspect al modernităţii, insistând asupra opoziţiei dintre „societatea civilă" – uneori „societatea burgheză" – şi statul perceput ca entitate învestită cu autoritate

americană „Government of the People, by the People and for the People" trebuie privită nu ca expresia unei identificări faptice între guvernanţi şi guvernaţi, între putere şi societate, ci ca un apel la rememorarea continuă a temeiului legitimităţii şi a obiectivelor unei democraţii moderne, semnalizând preocuparea faţă de un eventual derapaj autoritarist al titularilor vremelnici ai puterii.

Puterea de stat este o putere de dominaţie politică, unică, permanentă, seculară cu un caracter organizat şi raţional şi este suverană.[1] Suveranitatea este cea mai importantă trăsătură a puterii de stat; într-o formă sintetică ea le înglobează pe toate celelalte. Datorită importanţei ei cu totul deosebite îi vom consacra o secţiune distinctă.

Caracterul politic al puterii de stat decurge din obiectivele generale ale acesteia. Exercitarea sa vizează interesele de ansamblu ale societăţii iar autorităţile statului îşi au raţiunea de a exista în satisfacerea directă sau indirectă a anumitor nevoi sau interese sociale: siguranţa persoanei şi a bunurilor, ordinea publică, aprovizionarea cu anumite bunuri sau servicii indispensabile vieţii contemporane (apă curentă şi canalizare, electricitate, gaz, comunicaţii telefonice etc.). Orice disfuncţionalitate la nivelul economiei sau al societăţii, chiar şi în cazul în care se datorează unor evenimente naturale imprevizibile sau de neevitat (cutremure, inundaţii, tornade) este reproşată statului şi autorităţilor sale. Deşi în societatea contemporană statul nu mai este nici pe departe singurul factor al scenei politice şi nu controlează decât în mică măsură sfera publică, aflându-se în competiţie cu alţi actori precum organizaţiile neguvernamentale, bisericile, cultele şi sectele religioase, marile concerne multinaţionale, organizaţii politice, grupuri de interese oculte sau deschise, rezolvarea problemelor curente ale societăţii, majore sau mărunte, este aşteptată să vină din partea statului.

Puterea reprezentanţilor politici – care, deşi este limitată prin controlul societăţii civile şi concurenţa factorilor extrastatali, rămâne considerabilă – depinde în mare măsură de modul în care aceştia manifestă receptivitate, înţelegere şi flexibilitate faţă de nevoile de ansamblu ale societăţii. Aceste nevoi nu vor fi însă satisfăcute în mod egal şi uniform. Orice conducere politică va avea propriile priorităţi şi va acorda atenţie în special unor anumite categorii sociale (întreprinzători, bancheri, comercianţi, muncitori, mineri, militari, şomeri, persoane cu venituri sub medie, tineri, intelectuali, mame cu copii etc.). Schimbarea de guvern afectează de multe ori într-o măsură mai mare sau mai mică interesele specifice ale unor categorii sociale. Chiar şi atunci când partidele politice promovează

---

potenţial opresivă. Sistemelor totalitare le este specifică negarea sau atenuarea acestei opoziţii, chiar (şi mai ales) atunci când proclamă prioritatea absolută a societăţii, dispariţia treptată a statului în viitor, concomitent punerea acestuia (pentru perioada în care mai este menţinut) în serviciul exclusiv al „poporului" sau al „clasei muncitoare".

[1] Este de remarcat că pentru Jellinek, suveranitatea **nu** este o trăsătură esenţială a puterii de stat. Vezi G. JELLINEK, *ASL*, pp. 486 şi urm.

viziunea şi interesele unor categorii sociale, o fac nu din perspectiva „luptei de clasă" a doctrinei comuniste[1], ci în numele intereselor generale ale societăţii. Accentul pus pe promovarea întreprinzătorilor şi a liberei iniţiative este considerat a fi favorabil pe termen mediu întregii societăţi, chiar şi în privinţa angajaţilor, precum şi a celor cu venituri mici prin efectul asupra economiei în ansamblu, după cum o preocupare constantă pentru egalizarea şanselor şi asistenţa celor defavorizaţi este privită a determina un climat de ordine, stabilitate şi solidaritate socială benefic pentru întreaga economie, inclusiv pentru întreprinzători. Urmărind în mod prioritar interesele unei categorii sociale, conducătorii statului au în vedere, sau măcar susţin că ar avea în vedere, **interesele de ansamblu ale întregii comunităţi politice.**

Unicitatea puterii de stat vizează inexistenţa unei puteri sociale care să rivalizeze cu statul. Spre deosebire de formaţiunile politice medievale, în care puterea monarhului apărea ca un ansamblu de drepturi distincte şi concrete, în cadrul unei reţele de raporturi personale cu marii vasali, cu oraşele sau provinciile supuse dominaţiei sale, puterea statului modern este uniformă şi structurată teritorial. Monarhul medieval este confruntat cu şi limitat de autoritatea bisericii, privilegiile stărilor, ale oraşelor, cetăţilor ori ale provinciilor. Identificându-se cu interesele întregii societăţi, statul modern nu are nici un concurent pe plan politic. Nici o autoritate nu poate fi invocată contra autorităţii statului. În practică, această autoritate se manifestă prin activitatea unor persoane, desfăşurată în cadrul unor entităţi organizatorice numite „autorităţi" sau „organe" ale statului. Parte în raportul juridic stabilit cu aceste entităţi, precum şi în litigiile născute în legătură cu ele, va fi întotdeauna statul; atribuţiile ce revin autorităţilor publice sunt exercitate în numele său, iar acesta nu poate eluda răspunderea pentru prejudiciile cauzate în cursul acestei activităţi.

Puterea de stat este permanentă. Exercitarea sa este continuă, iar autorităţile publice îşi îndeplinesc atribuţiile neîntrerupt pe întreaga perioadă a existenţei statului. Chiar dacă au loc răsturnări politice, lovituri de stat, revoluţii sau schimbări de regim politic ori se produce un „vid de putere" şi domneşte o mare incertitudine în privinţa organizării politice şi constituţionale a statului, activitatea instituţiilor sale nu încetează: trenurile vor circula (în cea mai mare parte) în continuare, sistemele financiar, fiscal şi bancar vor funcţiona mai departe, eventual cu anumite perturbări, aprovizionarea cu energie electrică, apă curentă, caz şi serviciile telefonice vor fi în continuare asigurate, se va încerca menţinerea ordinii publice şi realizarea apărării naţionale, legile vor rămâne în vigoare (cu anumite excepţii), iar instanţele le vor aplica. Evident prelungirea acestei stări va afecta

[1] Este de altfel de prisos să menţionăm că în socialism, „victoria clasei muncitoare" asupra exploatatorilor şi conducerea de către „partidul celor care muncesc" nu a însemnat în practică decât formarea unei noi clase de privilegiaţi şi proliferarea incontrolabilă a unei noi birocraţii „de partid şi de stat".

serios funcţionarea instituţiilor statale, iar o viaţă în asemenea condiţii nu este de loc de invidiat; însă absenţa oricărei forme de organizare statală şi dispariţia totală a instituţiilor publice este incomparabil mai gravă şi plină de consecinţe. Deşi, în fapt, o asemenea situaţie se poate produce în urma survenirii unor evenimente grave (război civil, revoluţie, ocupaţie străină, haos generalizat cu disoluţia oricărei autorităţi organizate), statul ca entitate juridică responsabilă pentru evenimentele şi acţiunile ce au loc pe teritoriul său se menţine, chiar dacă uneori existenţa sa este o pură ficţiune. Statul va răspunde pentru daunele cauzate unor state străine sau cetăţenilor acestora, iar autorităţile care se vor constitui după restabilirea normalităţii nu se vor putea prevala de absenţa oricărei puteri efective în momentul producerii prejudiciului; legile vor fi în vigoare în continuare şi vor fi aplicate de instanţe (după reluarea activităţii acestora) în privinţa raporturilor juridice născute sau modificate pe durata perioadei de anarhie ori a faptelor săvârşite în acest timp; de regulă, legiuitorul va adopta măsuri de clemenţă (amnistie sau graţiere) în privinţa faptelor săvârşite în asemenea momente, însă aceste măsuri sunt determinate nu de conştiinţa absenţei unei legitimări a pedepsei cauzată de absenţa puterii de stat, ci de considerente ţinând de restabilirea păcii sociale şi reconciliere politică. Cu alte cuvinte, chiar şi în momente de criză, **dispare efectivitatea puterii de stat şi nu puterea de stat ca atare.**

Sub aspectul **raporturilor dintre puterea politică şi religie**, de-a lungul secolelor s-au manifestat trei tipuri de atitudini:[1]

- identificarea dintre puterea politică şi cea religioasă, de exemplu într-o teocraţie, unde accesul într-o funcţie sacerdotală implica şi prerogative politice (teocraţii întâlnim la vechii evrei, înainte de apariţia primilor regi, în cazul Statului Papal înainte de 1870 sau în Tibet, anterior ocupaţiei chineze) sau în regimul numit „cezaro-papist" (ilustrat de Imperiul Bizantin), unde deţinătorului puterii politice îi revenea automat şi supremaţia pe plan bisericesc;
- alianţa între cele două puteri, mai ales sub forma „alianţei între tron şi altar" din unele monarhii europene; în cazul unor ţări preponderent protestante, asemenea soluţii au fost consacrate constituţional, fiind menţinute formal chiar şi în zilele noastre;
- separaţia dintre stat şi biserică; statul manifestă neutralitate sau indiferenţă, faţă de religie în general şi faţă de cultele şi confesiunile religioase.

Tendinţa generală a epocii este clar în favoarea a ultimei din cele trei atitudini, puterea politică modernă fiind o putere preponderent seculară.

Formele concrete de raportare a statului la religie urmează cinci modele distincte: (1) ateismul politic, (2) statul secular sau neutru din punct de vedere religios, (3) multiculturalismul – desemnat uneori drept „pluralism" sau „stat pluralist", (4) instituirea unei biserici de stat şi (5) teocraţia.[2] În condiţiile actuale,

---

[1] Vezi şi I. MURARU, E.S. TĂNĂSESCU, *Dr. constituţional*, I, p. 181.

[2] P. CLITEUR, *State and religion against the backdrop of religious radicalism*, în „International Journal of Constitutional Law", vol. 10, nr. 1 (2012), pp. 127-152.

de acutizare a radicalismului religios, multiculturalismul este susceptibil mai degrabă de a adânci fisurile ce separă grupurile sociale, pe când neutralitatea religioasă are perspective mai bune de a stabili o bază comună pentru coeziune socială şi naţională.[1]

Caracterul secular al puterii de stat este rezultatul distincţiei nete între puterea politică şi puterea spirituală. Vreme îndelungată normele religioase şi cele juridice alcătuiau un tot unitar. Magistraturile cetăţilor antice implicau şi atribuţii de ordin religios, iar monarhii medievali aveau şi funcţia de „apărători ai creştinătăţii". Polarizarea între aspectele religioase şi cele seculare ale vieţii publice a apărut cu mult timp în urmă, fără a se ajunge însă la o separare sau la o ruptură.

Odată cu Reforma, puterea politică îşi caută o legitimitate distinctă de cea a autorităţii spirituale, impunând şi menţinând pacea socială şi coeziunea internă nu prin invocarea argumentelor religioase, ci pe considerente ţinând de imanenţă, limitându-se la funcţia de apărarea a vieţii şi bunurilor individului, a ordinii publice şi a aplicării legilor.

Dincolo de circumstanţele istorice, ţinând de găsirea unor soluţii pragmatice pentru menţinerea unităţii politice, separaţia dintre cele două sfere normative este accentuată şi de evoluţia divergentă a celor două entităţi instituţionale.

Separarea domeniului religios de cel laic, a statului de religie nu implică ideea unei adversităţi, concurenţe sau chiar ostilităţi între ele şi nici „degradarea" sau desconsiderarea religiei sau a cultelor religioase.[2] Retragerea puterii seculare din domeniul spiritual trebuie să permită purtarea unui dialog între confesiuni, în spirit de toleranţă şi de respect reciproc.

Activitatea statului şi cea a cultelor religioase cunosc multe domenii de interferenţă: familia, căsătoria, ceremoniile religioase publice, sărbătorile tradiţionale, învăţământul teologic, salarizarea clerului, monumentele istorice, administrarea cimitirelor etc. Toate aceste domenii sunt de interes pentru stat, care le reglementează în raport de felul în care clasa politică percepe interesul public; pe de altă

[1] Idem, loc. cit., pp. 132 şi urm., precum şi pp. 143 şi urm.

[2] Un exemplu – nicidecum izolat – în acest sens îl constituie regimul totalitar comunist. Formal libertatea conştiinţei şi a cultului era respectată, fiind de altfel consacrată în constituţiile statelor din această categorie. Pe de altă parte, concepţiile „mistice" sau „religioase" erau incompatibile cu calitatea de membru al partidului comunist, partid căruia îi revenea rolul conducător în societate (art. 3 din Constituţia română din 1965). În consecinţă, asumarea deschisă a apartenenţei la o confesiune religioasă însemna excluderea de la o carieră politică în sistem (şi de multe ori implica în cel mai bun caz serioase impedimente profesionale pentru cei care lucrau în domenii mai „sensibile": armată, miliţie, învăţământ, administraţie, în special pentru deţinătorii funcţiilor de conducere). Ce-i drept, în practică, aceste impedimente puteau fi în general ocolite prin reţinere şi discreţie în practicarea cultului şi prin evitarea implicării active în viaţa comunităţii confesionale. În raport cu duritatea multor altor restricţii ale drepturilor şi libertăţilor fundamentale, acestea nu ieşeau în evidenţă în mod deosebit, putând fi uneori eludate.

parte, ele au o importanţă deosebită pentru biserică şi cultele religioase. Acestea ar fi grav afectate dacă statul, în virtutea prerogativelor sale suverane ar legaliza de exemplu poligamia, ar schimba radical calendarul, suprimând sărbători religioase tradiţionale, ar proclama duminica zi lucrătoare, ar realiza planuri urbanistice în care nu ar fi prevăzute spaţii pentru biserici ori s-ar îngreuna considerabil accesul la acestea, sau ar decreta, din considerente pretins economice, obligativitatea funeraliilor prin incinerare. Prin urmare, separaţia dintre stat şi biserică (la fel ca şi separaţia puterilor în stat, precum şi multe alte noţiuni cheie ale dreptului public şi ale teoriei statului) nu trebuie privită ca un principiu abstract, din care putem deduce logic, riguros şi consecvent consecinţe normative în privinţa acţiunii statului sau a bisericii.[1]

Secularismul şi separaţia dintre stat şi biserică constituie **expresii ale unei tendinţe generale** de evoluţie a celor două instituţii, proces care reclamă un **continuu efort de readaptare şi de găsire a unor soluţii rezonabile, acceptabile pentru ambele părţi, compatibile cu demnitatea omului şi cu libertatea conştiinţei.**

Puterea de stat are un **caracter raţional şi organizat.** Legitimarea ei nu ţine de domeniul transcendentului, ci de lumea terestră. Statul modern nu veghează asupra salvării spirituale a individului şi nici asupra fericirii sale veşnice, ci răspunde de protecţia vieţii şi libertăţii acestuia, de menţinerea ordinii publice şi a păcii interne, precum şi de instituirea şi garantarea ordinii juridice. Ca atare, el nu poate reclama din partea noastră credinţă în ţelurile sale şi în misiunea sa pe pământ; dimpotrivă este firesc ca activitatea sa, ţinând de sfera terestră, să fie permanent supusă examinării critice şi contestării atunci când rezultatele nu ne apar ca mulţumitoare. Nu numai legitimarea sa trebuie să fie compatibilă cu o argumentaţie raţională, ci şi modul concret de îndeplinire a funcţiilor statale. Activitatea statală se desfăşoară prin intermediul unor indivizi umani, însă ei reprezintă statul iar actele şi faptele lor produc drepturi şi obligaţii în seama acestuia. Prin urmare, trebuie să existe o comunicare raţională între indivizii care reprezintă statul (demnitari, funcţionari sau alţi salariaţi), precum şi între aceştia şi restul membrilor comunităţii politice, simplii cetăţeni. Activitatea respectivă trebuie să se desfăşoare neîntrerupt, indiferent de circumstanţele personale care-i

[1] Consecvenţa logică şi rigoarea, pe baza unor premise cunoscute dinainte, sunt firește deosebit de importante şi chiar obligatorii pentru un stat de drept în anumite domenii precise, ca, de exemplu, în interpretarea unui text de lege într-o situaţie normală, cu privire la un raport juridic obişnuit, din cele care survin frecvent în realitatea socială (un contract, stabilirea răspunderii pentru un prejudiciu, o contravenţie sau sancţionarea unei infracţiuni). În anumite situaţii speciale, în special cele relevante politic (litigiile constituţionale), vom întâlni de multe ori argumente sau abordări mai ingenioase, ori selectarea unor premise convenabile, în funcţie de soluţia urmărită, chiar şi atunci când este vorba doar de aplicarea unui text de lege. În cazul principiilor vagi sau abstracte, rigoarea şi consecvenţa logică pot duce de multe ori la soluţii nerealiste ori absurde.

privesc pe demnitarii sau funcționarii ce acționează în numele statului; competențele și atribuțiile pe care le exercită le revin nu cu titlu personal, ci în baza funcției deținute în cadrul structurilor organizatorice unde își desfășoară activitatea. Acestea se numesc **autorități publice** (sau organe ale statului), iar competențele acestora trebuie departajate prin lege (uneori chiar prin constituție), nu numai în vederea unei exercitări eficiente și prompte a sarcinilor lor, dar și pentru ca logica mecanismului birocratic statal să fie cât de cât inteligibilă pentru cetățean și, nu în ultimul rând, pentru ca prin controlul reciproc, să se evite în măsura posibilului abuzurile de putere sau concentrarea prerogativelor la nivelul unei persoane sau a unui grup de persoane.

§4. Suveranitatea

I. Considerații generale

Prin **suveranitate înțelegem acea calitate a puterii de stat** (sau a statului, în unele opinii) de a fi **supremă pe plan intern** și **independentă în exterior**.

Supremația internă vizează legitimarea deciziilor adoptate de autoritățile statului. Nici un individ și nici un grup de indivizi nu se poate opune unei decizii statale rămânând totodată în limitele dreptului. Suveranitatea este incompatibilă cu noțiunea iusnaturalistă, frecvent utilizată în evul Mediu, de „drept la rezistență".[1] Caracterul absolut al puterii suverane implică integrarea tuturor remediilor politice și juridice ale eventualelor nedreptăți și abuzuri ale autorităților sau ale agenților acestora într-un sistem de instituții, norme și proceduri statale: acțiuni în justiție, contencios administrativ și constituțional, electivitatea anumitor autorități publice, alegeri generale și periodice, principiul legalității etc. Cel nemulțumit de remediile existente nu se poate prevala însă de nedreptatea suferită pentru a se opune comunității politice în întregul ei sau pentru a-i nega autoritatea[2].

---

[1] Vezi lucrarea clasică a lui F. KERN, *Gottesgnadentum und Widerstandsrecht im früheren Mittelalter: Zur Entwicklungsgeschichte der Monarchie*, K.F. Koehler, Leipzig, 1914.

[2] O ilustrare literară a concepției opuse, larg răspândită în epocile premoderne o întâlnim în nuvela *Michael Kohlhaas* a lui Heinrich von Kleist (1777-1823). Michael Kohlhaas, personaj real care a trăit la începutul secolului al XVI-lea; era un negustor de cai, căruia un nobil, exercitându-și abuziv dreptul de vamă, i-a reținut un cal prețios drept garanție, restituit într-o stare foarte proastă, indusă prin rele tratamente aplicate în mod deliberat. Refuzând să-și recupereze bunul în starea în care se afla și neobținând despăgubiri în justiție (aflată sub influența familiei adversarului său), el își lichidează afacerile și recrutează o bandă de proscriși, cu care atacă și incendiază castelul persecutorului său. Acesta din urmă scapă, se refugiază în cetatea Wittenberg. La refuzul cetății de a i-l preda, Kohlhaas și banda sa declară război cetății și obțin anumite succese, având de partea lor opinia publică. Intervine un armistițiu prin intervenția principelui elector de Brandenburg, dar Kohlhaas (care nu respectă unele condiții ale armistițiului) va fi condamnat la moarte pentru

Statul suveran deţine atât **monopolul constrângerii** cât şi pe cel al **edictării şi aplicării dreptului**. Indivizii, asociaţiile acestora, precum şi comunităţile teritoriale locale au drepturi subiective doar în măsura în care acestea sunt recunoscute, confirmate sau concedate de către stat. Sub acest aspect, conceptul de suveranitate, gândit şi aplicat consecvent până la capăt, este antinomic faţă de statul de drept şi de ideea drepturilor omului. Rezolvarea acestei probleme constă în pozitivarea principiilor statului de drept şi a drepturilor omului; acestea din urmă, prin consacrare legală şi constituţională, devin drepturi şi libertăţi fundamentale, garantate de ordinea statală. Această soluţie este însă specifică doar comunităţilor politice care recunosc şi respectă principiile statului de drept. Statele autoritare sau totalitare înţeleg să-şi rezerve prerogativele suverane în mod nelimitat, inclusiv libertatea de a exercita abuziv sau chiar de a încălca propriile limitări legale şi constituţionale.

O anumită limitare a caracterului absolut al suveranităţii pare să rezide în aplicarea **principiului subsidiarităţii**. Etimologic, cuvântul provine din termenul latin de *subsidium-subsidia*, desemnând acea parte a trupelor unei armate care este păstrată în rezervă, pentru a interveni doar atunci când este necesar. Subsidiaritatea implică intervenţia comunităţii mai mari (în speţă statul) doar atunci când anumite probleme nu pot fi soluţionate le nivelul unei comunităţi mai mici (familia, comuna, provincia, regiunea), fiind necesară abordarea globală şi resursele accesibile comunităţii mari. O intervenţia a comunităţii mari atunci când o problemă poate fi foarte bine rezolvată de către o comunitate mai restrânsă constituie o încălcare şi a drepturilor acesteia din urmă, şi, în fond, chiar a libertăţii individuale. Primele elemente ale acestei concepţii se regăsesc în opera juristului protestant Johannes Althusius. Formularea sistematică şi elaborată a principiului subsidiarităţii apare în 1931, într-o enciclică (*Quadragesimo anno*) a Papei Pius al X-lea.

Aplicarea principiului subsidiarităţii constituie într-adevăr o atenuare a aspectului de unilateralitate a deciziei, inerent suveranităţii. Totuşi, subsidiaritatea nu poate înlocui suveranitatea; chiar şi în cazul unei stricte aplicări a priorităţii competenţei comunităţii restrânse şi a apropierii de individ a procesului adoptării deciziei, mai este necesar să se stabilească dacă o problemă poate sau nu să fie soluţionată eficient la nivelul comunităţii restrânse. Stabilirea acestui lucru constituie prin excelenţă domeniul deciziei suverane.

Aspectul extern al suveranităţii priveşte independenţa puterii de stat faţă de orice putere din exterior. La data când teoria suveranităţii a fost elaborată pentru

„încălcarea păcii imperiale" şi executat. Înainte de execuţie, principele îl despăgubeşte pentru prejudiciul suferit, restituindu-i calul confiscat în starea în care acesta se afla la data confiscării. Vina condamnatului nu a costat în actele de război contra autorităţilor, ci în faptul că a încălcat condiţiile unei înţelegeri încheiate cu acestea (armistiţiul). Imaginea lui Kohlhaas a fost frecvent folosită de romanticii începutului de secol al XIX-lea ca simbol al luptei înverşunate a individului pentru dreptatea cauzei sale, justificată chiar şi în cazul în care este dusă contra întregii comunităţi.

prima oară în mod coerent de către Jean Bodin, puterile externe vizate erau Împăratul şi Papa. În prezent, independenţa externă implică lipsa oricărei ingerinţe, directe sau indirecte, din partea altui stat sau a unei organizaţii internaţionale în procesul decizional intern al unui stat. O examinare fie şi sumară a relaţiilor internaţionale contemporane evidenţiază faptul că, în cazul majorităţii – dacă nu al tuturor – statelor, o asemenea independenţă este iluzorie. Procesele decizionale interne, inclusiv pe plan legislativ sunt adesea influenţate sau chiar determinate de factori externi. Presiunile din partea unor mari puteri, a unor parteneri comerciali importanţi, a unor organizaţii internaţionale sau chiar organizaţii neguvernamentale influente ori a unor mari concerne, sau pur şi simplu din partea comunităţii internaţionale în ansamblu se manifestă frecvent şi la toate nivelele. Acest fapt nu elimină suveranitatea; aceste presiuni influenţează sau chiar determină conţinutul deciziei suverane dar nu se substituie acesteia. Pentru ca rezultatul unui demers deschis sau deghizat al unei mari puteri sau al unui alt factor internaţional să se materializeze este nevoie de un act al suveranului. Doar decizia acestuia leagă juridic indivizii supuşi jurisdicţiei sale.

II. Apariţia şi evoluţia conceptului de suveranitate[1]

Conceptul de suveranitate[2] este una din noţiunile cheie ale teoriei moderne a statului. Naşterea şi evoluţia sa au coincis cu apariţia şi dezvoltarea statului modern.

---

[1] Secţiunile care urmează preiau, într-o formă actualizată, lucrarea noastră *La souveraineté d'État et l'intégration européenne*, publicată în G. VRABIE (ed.), *L'Évolution des concepts de la doctrine classique de droit constitutionnel et la nécéssité de le repenser ou d'en créer de nouveaux*, Institutul European, 2007, pp. 33-54.

[2] Pentru etimologia şi istoria conceptului, vezi D. KLIPPEL, H. BOLDT, *Souveränität*, în O. BRUNNER, W. CONZE, R. KOSELLEK, *Geschichtliche Grundbegriffe*, Klett-Cotta, Stuttgart, Bd. VI, 1990, pp. 98-154. Pentru o amplă expunere istorică: H. QUARITSCH, *Staat und Souveränität*, Athenäum Verlag, Frankfurt (M.), 1970; Idem, *Souveränität. Entstehung und Entwicklung des Begriffs in Frankreich und in Deutschland vom 13. Jh. bis 1806*, Duncker & Humblot, Berlin, 1986 (în continuare: H. QUARITSCH, *Souveränität*). Lucrări semnificative: C. SCHMITT, *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre der Souveränität*, Duncker & Humblot, München und Leipzig, 1922 (în româneşte: *Teologia politică*, traducere de L. Turcescu şi L. Stan, Universal Dalsi Bucureşti, 1996, citată prescurtat: C. SCHMITT, *Teologia politică*); H. HELLER, *Souveränität. Ein Beitrag zur Theorie des Staats- und Völkerrechts*, Walter de Gruyter, Berlin und Leipzig, 1927; H. KELSEN, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts*, ed. a 2-a, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1928 (prima ediţie: 1920); W. von SIMSON, *Die Souveränität in rechtlichen Verständnis der Gegenwart*, Duncker & Humblot, Berlin, 1965; M.W. HEBEISEN, *Souveränität in Frage gestellet. Die Souveränitätslehren von Hans Kelsen, Carl Schmitt und Hermenn Heller im Vergleich*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1995; DISSESCU, pp. 395-439; DRĂGANU I, pp. 204-213; VRABIE I, pp. 83-112; I. DELEANU, *Instituţii şi proceduri constituţionale*, Ed. Servo-Sat, Arad, 2001, pp. 180-184; MURARU, TĂNĂSESCU II, pp. 61-66. Pentru aspectele internaţionale, vezi S.D. KRASNER, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton University Press,

După cum observa juristul englez Neil MacCormick, cristalizarea conceptului de suveranitate s-a sincronizat cu un proces mai amplu care a avut loc în cadrul gândirii filosofice a epocii: căutarea unor fundamente ultime şi indiscutabile ale cunoaşterii, anumite adevăruri indubitabile. În această paradigmă „fundaţionalistă" (termenul îi aparţine autorului citat), statul suveran apare ca bază necesară a ordinii normative, după cum anumite adevăruri metafizice fundamentale reprezintă baza necesară a certitudinii epistemologice. Prin instituirea certitudinii pe plan normativ se asigură condiţiile păcii civile, împiedecând degenerarea disputelor religioase sau juridice în război civil.[1]

De-a lungul secolelor, conceptul de suveranitate a manifestat o capacitate uimitoare de transformare şi adaptare, supravieţuind numeroaselor şi repetatelor oraţii funebre care-i celebrau prematur sfârşitul, ca şi reproşurilor neîncetate, că ar sta în calea unei colaborări internaţionale mai intense.[2]

Odată cu cristalizarea unei doctrine coerente a suveranităţii, în special pe baza importantei opere a lui **Jean Bodin**, harta politică a Europei s-a transformat treptat dintr-un covor de petice, corespunzând domeniilor feudale ale nenumăraţilor seniori laici şi ecleziastici, aflaţi în complicate raporturi de rudenie, dependenţă sau alianţă şi marcaţi de interminabile dispute privitoare la ierarhii, ranguri şi ordinea de precădere a acestora, în imaginea unui continent acoperit de suprafeţe relativ mari şi uniform colorate, atestând existenţa unor entităţi politice centralizate, exercitând asupra unor teritorii determinate şi strict delimitate, o putere considerabilă, constant şi uniform exercitată de un corp de magistraţi şi funcţionari disciplinaţi, încadraţi într-o ordine ierarhică precisă şi aplicând norme juridice clare şi sistematizate, formulate de regulă în scris.

Cuvântul „superanitas" a fost utilizat în latina medievală, începând cu secolul al XIV-lea. El indica o superioritate relativă; un munte era „cel mai suveran" iar un principe era „mai suveran decât alţii". Termenului „super" poate fi atât prepoziţie cât şi adjectiv. În cel din urmă caz, el devine la gradul de comparaţie relativ „superior" iar la gradul absolut „supremus / suprema". „Superanitas" provine din „superior" şi nu din „supremus" aşa cum ar părea să o indice înţelesul actual a suveranităţii; treptat însă cuvântul este folosit pentru a indica o supremaţie absolută, fiind folosit frecvent în această accepţiune. Bodin îl utili-

---

Princeton NJ, 1999; B. FASSBENDER, *Die Souveränität des Staates als Autonomie im Rahmen der völkerrechtlichen Verfassung*, în H.-P. MANSEL, TH. PFEIFFER, H. KRONKE, C. KOHLER, R. HAUSMANN, *Festschrift für Erik Jayme*, Seiler European Law Publishers, München, Bd. 2, 2004, pp. 1089-1101; GH. MOCA, *Suveranitatea şi dreptul internaţional contemporan*, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1970; C.-L. POPESCU, *Natura juridică a suveranităţii unionale europene*, în *Suveranitate naţională şi integrare europeană*, Ed. Polirom, Iaşi, 2002, pp. 281-372.

[1] N. MacCORMICK, *Beyond the Sovereign State*, în „Modern Law Review", vol. 56 (1993), pp. 1-18, la p. 15.

[2] B. FASSBENER, op. cit., loc. cit., p. 1089.

zează sistematic în acest sens şi elaborează o teorie complexă şi exhaustivă a suveranităţii.

Publicată în 1576, *Les Six Livres de la République* constituie una din cele mai importante lucrări de drept public şi de teorie politică din istoria Europei. Stilul autorului este sec şi riguros, sistematizarea nu este tocmai perfectă, iar abundenţa deosebită a materialului istoric creează un plus de dificultate cititorului. Bodin nu intenţionează nicidecum să ofere soluţii abstracte şi general valabile, ci îşi argumentează şi ilustrează sistematic opiniile pe baza a numeroase precedente din antichitatea greacă şi romană, din Vechiul Testament, precum şi din istoria francilor, a celorlalte popoare germanice, a Franţei şi a Italiei. Herodot, Platon, Aristotel, Polybios şi Dionyssos din Halicarnas sunt citaţi frecvent, de asemenea sunt invocaţi cu deferenţă reprezentanţi ai şcolii postglosatorilor precum Baldus degli Ubaldi şi Bartolus de Saxoferrato. Argumentele teologice sunt greu de găsit la fel ca şi indiciile privitoare la confesiunea protestantă a autorului. Termenul de „constituţie" apare rar şi sporadic în text, autorul nearătând interes pentru o analiză în această direcţie; de cele mai multe ori, este utilizat în accepţiunea tradiţională, de formă de guvernământ. Când e vorba de un sens mai apropiat celui modern, el preferă expresia „legile fundamentale ale regatului". Prima carte tratează statul („republica") în general, cu evidenţierea factorilor favorizanţi ai organizării statale (familia, cetăţenia, puterea suverană). Suveranităţii i se acordă capitole speciale, ultimul şi antepenultimul prezentând un interes deosebit (Cartea I, Capitolele VIII şi IX). Cartea a II-a examinează diferitele tipuri de „republici"; în clasificarea, alături de statul popular (democraţie) şi de cel aristocratic sa există trei categorii de monarhie, şi anume „monarhia despotică", „monarhia regală" (Franţa intrând firește în această categorie) şi „monarhia tiranică". Celelalte cărţi examinează o serie de probleme concrete ale exercitării suveranităţii în diversele tipuri de „republici" şi analizei lor comparative.

Pentru Bodin, suveranitatea este „acea putere perpetuă şi absolută" a unei Republici, „pe care romanii o numeau *majestas*". El insistă în mod deosebit asupra caracterului permanent al puterii, iar termenului „absolut" îi dă o altă accepţiune decât cea curentă până atunci.[1] Puterea „absolută" era nu numai discreţionară şi nesupusă vreunui control, ci şi nelimitată în privinţa întinderii sale. Principele era liber să încalce propriile jurăminte făcute supuşilor săi, să nu respecte legile înaintaşilor săi şi nici legile proprii; puterea sa era însă limitată de **dreptul divin**, de **dreptul natural** şi de **„legile fundamentale ale regatului"**.

[1] Caracterul „absolut" al puterii regale mai fusese menţionat în epocă. Astfel, TH. SMITH, în lucrarea sa *De Republica Anglorum*, 1583, consacră un capitol întreg „regelui absolut". Pentru el, ca şi pentru predecesori şi contemporani, puterea absolută era discreţionară şi în afara oricărui control, însă în limitele stabilite prin lege şi tradiţie. Depăşirea acestor limite însemna şi pierderea posibilităţii de a invoca acest caracter „absolut" al puterii. Pentru versiunea electronică a textului, a se vedea http://www.constitution.org/eng/repang.htm.

În Capitolul X al primei cărţi, Bodin enumeră cele **8 atribute** considerate de el **esenţiale ale suveranităţii: primul**, cel mai important şi care le înglobează pe toate celelalte este „cel **de a face legi**, obligatorii pentru toţi supuşii săi în ansamblu, şi pentru fiecare din ei în particular". Pentru el legea este „justa comandă" a acelei persoane sau a acelui grup de persoane, care are autoritate absolută asupra tuturor celorlalţi, fără excepţie (afară doar de însuşi legiuitorul), fie că respectiva comandă îi priveşte pe toţi sau numai pe unii. Aici iese cel mai clar în evidenţă unilateralitatea conceptului de suveranitate. Legiuitorului nu îi este necesar consimţământul cuiva; nici a unui superior (caz în care ar fi el însuşi supus), nici al unui egal (atunci suveranitatea ar fi împărţită cu acesta) şi nici a inferiorilor (caz în care nu ar mai fi suveran). Supuşilor li se recunoaşte calitatea de a fi autori ai cutumei, însă cutuma este plasată pe o poziţie inferioară legii scrise, trebuind să admită prioritatea celei din urmă.

→ Al doilea atribut al suveranului este dreptul de a purta război şi de a încheia pace. Urmează dreptul de a institui înalţii demnitari ai statului, de a se pronunţa în apel, ca ultimă instanţă în privinţa cauzelor soluţionate de orice curte de justiţie a ţării, dreptul de a graţia persoanele condamnate şi de infirma în parte sentinţele propriilor sale curţi, pentru a reduce pedepsele privitoare la viaţă, proprietate, onoare sau domiciliu, dreptul de a primi jurământul de credinţă şi omagiul, dreptul de a bate monedă, precum şi dreptul de a percepe taxe şi impozite.[1]

Concepţia lui Bodin, a unui principe independent în exterior şi a cărui putere este nelimitată pe plan intern se impune treptat în Europa. Reţeaua complicată de relaţii personale, bazate pe vasalitate, fidelitate, omagiu ori rudenie se destramă treptat, făcând loc unor comunităţi politice reunind teritorii compacte, cu limite bine definite. La mai puţin de un secol de la apariţia lucrării sale, Sfântul Imperiu German, entitate politică reprezentativă în cel mai înalt grad pentru raporturile politice şi juridice ale Evului Mediu va apărea unora dintre juriştii ca o structură anacronică şi greu de justificat în forma existentă atunci.[2]

Receptarea importantei lucrări a lui Bodin a fost grav afectată de publicarea de către el în anul 1580 a lucrării *De la Démonomanie des sorciers*[3], ceea ce i-a

---

[1] Bodin exceptează un singur atribut al suveranităţii de la regula unilateralităţii, şi anume dreptul de a institui noi impozite. Într-un stat monarhic, această competenţă revine ce-i drept suveranului, dar poate fi exercitată doar cu consimţământul celor trei stări. Acest „paradox al impozitării" poate fi explicat ca fiind o concesie a teoreticianului statului, făcută stadiului dreptului public din secolul XVI. Vezi H. QUARITSCH, *Souveränität*, p. 60.

[2] Astfel, S. PUFENDORF publică sub pseudonimul Severinus de Monzambano lucrarea *De Statu Imperi Germanici* (1667), în care consideră Imperiul ca o anomalie, similară unui monstru (Capitolul VI, §7).

[3] J. BODIN, *De la Démonomanie des Sorciers*, a Paris, chez Iacques du Puys Librairie Iuré, à la Samaritaine, MDLXXX, reimpresiune la Georg Olms Verlag, Hildesheim, Zürich, New York, 1988.

adus reproşul de a justifica publicistic isteria în masă a vânătorilor de vrăjitoare declanşate în epocă; consecinţa a fost o reacţie de respingere din partea gânditorilor raţionalişti din secolele XVII şi XVIII. Bodin a fost o personalitate contestată şi în mediile catolice ale Franţei, i s-a criticat relativismul teologic şi i-a fost pusă la îndoială chiar sinceritatea credinţei creştine; toate operele sale publicate au fost condamnate de Sfântul Scaun, atitudine ce s-a menţinut până în secolul al XIX-lea.[1]

Nu este de mirare că în deceniile următoare, în Europa au fost receptate mai ales concepţiile despre stat şi suveranitate expuse într-o lucrare de drept al gînţilor: *De iure belli ac pacis* de **Hugo Grotius**.[2] Pentru a asigura regulilor de purtare a războiului elaborate de el o audienţă maximă, el se arată mai tolerant decât Bodin faţă de realităţile statele ale epocii sale.[3] Tratând în Capitulul III al primei sale cărţi despre „Împărţirea războiului în public şi privat", autorul examinează totodată şi „înţelesul puterii suverane". Ea este cea „ale cărei acte sunt în aşa măsură independente, încât ele nu pot fi anulate prin hotărârea unei alte voinţe omeneşti." Subiectul în sens larg al puterii suverane este statul, iar subiect în sens strict este „persoana, una sau mai multe, potrivit legilor şi obiceiurilor fiecărui neam."[4] Puterea nu încetează să fie suverană în cazul în care este incompletă[5] sau afectată de condiţii, în urma unor promisiuni făcute supuşilor, astfel încât, în cazul încălcării acestora, puterea este pierdută.[6] Condiţionarea validităţii unor acte regale de încuviinţarea senatului ori a altor adunări nu contravine suveranităţii şi nu semnifică o împărţire a acesteia. Această condiţionare este pusă pe seama voinţei anterior exprimate a monarhului.[7]

Pentru **Hobbes**, puterea suverană poate fi obţinută în două moduri: prin forţă naturală (cucerire), sau prin acordul tuturor membrilor comunităţii, de a se supune unui om sau unei adunări, pentru a fi protejaţi astfel împotriva tuturor celorlalţi.[8] Supuşii nu pot schimba forma de guvernământ odată stabilită, întrucât ar însemna o modificare unilaterală a contractului social originar, puterea suverană nu poate înceta prin renunţare din partea titularului ei. Nici un om nu poate contesta suve-

[1] Vezi H. QUARITSCH, *Souveränität*, pp. 72 şi urm. şi, mai ales, H. QUARITSCH, *Staat und Souveränität*, pp. 285 şi urm., precum şi 298 şi urm.

[2] Publicată pentru prima oară în 1625; lucrarea este accesibilă cititorului român prin traducerea ediţiei din 1663: H. GROTIUS, *Despre dreptul războiului şi al păcii*, traducere, note şi comentarii de G. DIMITRIU, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1968.

[3] H. QUARITSCH, *Souveränität*, p. 75.

[4] H. GROTIUS, *op. cit.*, I. 3, VII, p. 162 a ediţiei româneşti.

[5] Idem, I. 3, XIV, p. 177: „trebuie să deosebim între suveranitate şi modul deplin de a o deţine"; „nu numai că cele mai multe puteri suverane nu sunt deţinute pe deplin, dar multe puteri care nu sunt suverane sunt deţinute pe deplin".

[6] Idem, I. 3, XVI, pp. 178-179.

[7] Idem, I. 3, XVIII, pp. 180-181.

[8] TH. HOBBES, *Leviathan*, XVII, 15, pp. 109-110.

ranul instituit de majoritate, iar actele acestuia din urmă nu pot fi contestate în drept de supuşii săi, întrucât în baza contractului social, fiecare individ devine autor al acestor acte; orice ar face suveranul, el nu poate fi pedepsit de aceştia. Suveranul este abilitat să determine ceea ce este necesar pentru pacea internă şi pentru protecţia supuşilor săi, putând stabili în acest sens şi ce doctrine sunt potrivite pentru a le fi propagate. El are dreptul de legiferare (the right of making rules) şi de a judeca orice litigiu sau controversă, de a face pace sau a purta război, de a-şi alege consilierii şi miniştrii, atât în caz de pace cât şi de război, de a-şi recompensa sau pedepsi supuşii, precum şi de a acorda onoruri şi distincţii. Drepturile suveranului sunt indivizibile şi nu pot fi cedate fără a renunţa prin aceasta la puterea suverană, iar toate puterile şi privilegiile sunt neavenite în prezenţa puterii suverane. Acumularea atâtor puteri este pentru Hobbes un rău mai mic decât lupta pentru a le obţine.[1]

În opinia lui **Rousseau, suveranitatea este exercitarea voinţei generale**. Ea nu poate fi înstrăinată şi este indivizibilă. Suveran nu este decât o fiinţă colectivă (poporul), care nu-şi poate încredinţa viitorul voinţei unui singur om. Gânditorul genevez respinge principiul separaţiei puterilor, considerând că adepţii acestuia iau drept părţi ale autorităţii suverane ceea ce nu reprezintă decât manifestări ale ei; neputând împărţi suveranitatea în principiu, o împart după obiectul ei.[2] Noutatea gândirii lui Rousseau nu constă în elaborarea teoriei contractului social (teorii contractualiste existau de secole în gândirea politică europeană), nici în legitimarea puterii politice prin consimţământul celor guvernaţi, ci mai ales în legarea conceptului modern de putere absolută şi neîngrădită (=suveranitatea) de voinţa poporului. Monarhii nu apar decât ca agenţi ai voinţei generale, executanţi ai acesteia şi nu titulari ai suveranităţii. Caracterul absolut al suveranităţii este subliniat cu claritate. Se admite că indivizii particulari pot avea opinii sau interese diferite de ale suveranului, dar trebuie să se supună necondiţionat voinţei acestuia. Oricine va refuza să se supună voinţei generale va fi constrâns de corpul întreg al „suveranului"; ceea ce nu înseamnă altceva decât că „va fi forţat să fie liber".

Pentru **William Blackstone**, în orice formă de guvernământ este necesară o autoritate supremă, irezistibilă, absolută şi incontrolabilă, în care să rezide *iura summi imperi* sau drepturile suverane. Această autoritate trebuie să întrunească următoarele calităţi: supremaţie, înţelepciune, bunătate şi forţă. Puterea suverană, care constă în primul rând în prerogativa de a „face legi" (the power of making laws), poate rezida într-o adunare compusă din toţi membrii societăţii (şi atunci avem o democraţie), dintr-un consiliu formaţi dintr-un număr restrâns de membri (caz în care avem o aristocraţie) sau în mâinile unei singure persoane (monarhie).

---

[1] Idem, Cap. XVIII, pp. 110-118.

[2] J.-J. ROUSSEAU, *Contractul social*, traducere de H.H. STAHL, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1957, Cartea a II-a, pp. 103-107 şi 114-161, în special pp. 114-117.

Oricare ar fi forma de exercitare a acestei puteri, toți trebuie să se conformeze acesteia. Din fericire pentru constituția britanică, susține autorul, puterea legislativă e distinctă de cea executivă, cea din urmă e atribuită regelui (de aici decurgând toate avantajele pe planul fotei și eficienței ale unei monarhii absolute), pe când prima, lorzilor spirituali și temporari (adică unei adunări aristocratice).[1] Puterea legislativă este adevărata putere suverană având întotdeauna autoritate egală și absolută; nici o putere de pe pământ nu o poate contracara.[2]

Calitatea poporului de titular al puterii suverane este confirmată cu vigoare de către **Sieyès**, prin doctrina **puterii constituante**. Pledoaria sa pentru conferirea unor largi prerogative adunărilor Stării a treia este argumentată pe reprezentativitatea acesteia; practic ea se confundă cu poporul Franței. Împrejurarea că în cazul consultării Stărilor Generale (=adunarea celor trei stări ale regatului: clerul, nobilimea, precum și locuitorii orașelor, provinciilor și comunităților rurale), era necesar votul concurent al tuturor stărilor i se părea total contrarie rațiunii și echității. Faptul că aceste reguli fuseseră instituite cu mult timp în urmă, confirmate de practică, având caracter de lege nescrisă, ba chiar de lege fundamentală a regatului i se părea irelevant. Poporul este puterea constituantă, iar aceste adunări nu sunt decât puteri constituite, care pot fi oricând înlăturate sau modificate de puterea originară, constituantă.

Constituția franceză din 3 septembrie 1791, stabilește în primul articol al Titlului III (puterile publice), că „Suveranitatea este una, indivizibilă, inalienabilă și imprescriptibilă. Ea aparține națiunii; nici o parte a poporului și nici un individ nu pot să-și atribuie exercițiul acesteia." Poporul, „de la care singur emană toate puterile" nu o poate exercita decât prin delegație, Constituția franceză fiind reprezentativă, iar reprezentanții sunt Corpul legislativ și regele (art. 2 al aceluiași titlu).[3] Constituția anului I (1793), care nu a mai fost pusă în aplicare, cuprinde dispoziții accentuează această idee Art. 25 din Declarația de drepturi care precede actul constituțional prevede că „suveranitatea rezidă în popor și este una și indivizibilă și imprescriptibilă și inalienabilă"; în continuare se stabilește că nici o parte a poporului nu poate exercita puterea poporului în întregul său, dar poate exercita dreptul de a-și exprima liber voința (art. 26) iar orice individ care uzurpă suveranitatea va fi pedepsit cu moartea (art. 27).[4] Poporul suveran constă în

[1] W. BLACKSTONE, *Commentaries on the Laws of England* (1765), Introduction, vol. I, pp. 49 și urm. (versiunea electronică a textului acestei capitale lucrări este accesibilă la http://www.yale.edu/lawweb/avalon/blackstone).

[2] Idem, p. 90.

[3] Vezi *Les Constitutions de la France depuis 1789*, présentation de Jacques Godechot, Garnier-Flammarion, Paris, 1970, pp. 33-57, la p. 38 (lucrare citată în continuare: *Les Constitutions*...), iar pentru versiunea electronică a constituțiilor franceze, vezi site-ul Universității din Pérpignan, www.mjp.univ-perp.fr/france/index.htm.

[4] *Les Constitutions* ..., pp. 79-92, la p. 82.

„universalitatea cetăţenilor francezi", care în vederea exercitării suveranităţii, este distribuită în adunări primare de canton (art. 7 şi respectiv 2 al Actului constituţional).[1] Constituţia anului III (1795), a Directoratului păstrează terminologia celei precedente: în Declaraţia de drepturi „Suveranitatea rezidă esenţialmente în universalitatea cetăţenilor" şi nici un individ şi nici o reuniune parţială de cetăţeni nu-şi pot atribui suveranitatea (art. 17 şi 18).[2]

Terminologia constituţiilor franceze a avut un impact larg în doctrina şi în practica politică şi legislativă a epocii care a urmat. O putem recunoaşte cu uşurinţă în formularea art. 2 al Constituţiei române din 1991.[3]

În perioada care a urmat, suveranitatea a început să fie privită tot mai frecvent ca rezidând în popor; noţiunii de putere constituantă i se asocia aproape întotdeauna poporul, punându-se chiar la îndoială faptul că de la Sieyès încoace, s-ar fi atribuit altcuiva această putere.[4] Odată cu instituirea treptată a unor restrângeri şi a unor limitări ale puterii monarhului prin sistemul monarhiei constituţionale, problema suveranităţii îşi pierde brizanţa politică.

Pe plan constituţional, soluţia constă în încredinţarea puterii legislative deopotrivă monarhului cât şi adunărilor reprezentative. Monarhul păstrează în general un drept de veto, pe care îl exercită însă de obicei cu mare reţinere. Parlamentul nu cenzurează actele monarhului însă exercită controlul asupra activităţii guvernului; de regulă însă, actele monarhului au nevoie de contrasemnătura unui ministru. În statele din Vestul Europei, în special în Marea Britanie şi în Franţa, dependenţa guvernului faţă de parlament nu încetează să crească, pe când în centrul Europei, guvernul păstrează o libertate de mişcare mult mai mare, fiind controlat doar pe calea normelor generale ale legiuitorului şi prin adoptarea ori neadoptarea legilor bugetare. În Germania, responsabilitatea guvernului faţă de Reichstag este acceptată printr-un act constituţional abia în 1918, în ultimele zile ale Imperiului. Suveranitatea nu se mai discută sub aspectul determinării titularului ei, ci sub cel al stabilirii organelor care exercită prerogativele legislative şi sub aspectul determinării competentei reziduale, adică a stabilirii organului care va exercita acele competenţe care nu sunt expres menţionate în legea fundamentală.

Această tendinţă de atenuare a mizei politice şi a potenţialului destabilizator al conceptului de suveranitate (mai exact al problemei determinării suveranului)

---

[1] Idem, p. 83.

[2] Idem, pp. 101-141, la p. 142.

[3] Textul constituţional românesc prevede că: „Suveranitatea naţională aparţine poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice şi corecte, precum şi prin referendum", iar în alin. (2): „Nici un grup şi nici o persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu".

[4] O scurtă prezentare a tezei puterii constituante a monarhului în C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, pp. 79-80. Tot acolo, autorul menţionează, că Egon Zweig, în *Die Lehre vom pouvoir constituant*, neagă că s-ar fi formulat o asemenea teză, puterii constituante asociindu-i-se întotdeauna poporul.

este favorizată şi de succesul crescând al abordărilor pozitiviste în ştiinţa dreptului.

Un exemplu ilustrativ al acestei orientări îl reprezintă analiza suveranităţii făcută de **John Austin**[6] în Prelegerea a VI-a din *The Province of Jurisprudence Determined*.[1] Suveranitatea este privită ca noţiune corelativă a supunerii (subjection), legată inseparabil de expresia „societate politică independentă".[2] Pornind de la constatarea lui Hobbes, conform căruia „legislatorul nu este cel prin a cărui autoritate legile sunt făcute, ci cel prin a cărui autoritate legile sunt menţinute", autorul consideră că „superioritatea numită suveranitate", precum şi societatea politică independentă implicată prin suveranitate, se distinge de alte categorii de superioritate şi de alte forme de societate prin două caracteristici: (1) *cea mai mare parte* a societăţii date (the *bulk* of given society) se află în *obişnuinţa* (*habit*) de a se supune faţă de un superior *comun* şi *determinat*, fie că e vorba de o persoană individuală, fie de un anumit corp constituit de persoane; şi (2) un anumit individ sau un anumit corp de indivizi *nu* se găseşte în obişnuinţa (habit) de a se supune unui superior uman determinat (italicele aparţin autorului).[3] În mod strict, suverană sau supremă este o anumită parte a societăţii (la limită chiar o persoană), şi nu societatea în sine.[4] Orice formă de guvernământ este fie o monarhie, fie o aristocraţie. Este o formulare improprie atunci când utilizăm termenul de „suverani" în cazul unor monarhi cu prerogative limitate. O asemenea expresie poate crea confuzii în privinţa naturii adevăratei suveranităţi; monarhia limitată nu este monarhie.[5] Puterea suverană este incompatibilă cu orice limitare juridică, iar suveranul nu poate avea drepturi şi obligaţii faţă de cei supuşi; nici chiar din prezenţa suveranului în faţa unui tribunal nu se poate conchide că ar avea drepturi şi obligaţii faţă de aceştia.[6] Pentru Austin, legea în sens pozitiv este emanaţia suveranului.[7]

Carl Friedrich von Gerber încearcă să eludeze miza politică a conceptului de suveranitate. El postulează că suveranitatea nu este ea însăşi putere de stat, ci

---

[1] J. AUSTIN, *The Province of Jurisprudence Determined*, (ediţia originară: 1832), edited by David Campbell and Philip Thomas, Ashgate / Dartmouth, Aldershot, Brokfield USA, Singapore, Sydney, 1998, pp. 143-257.

[2] Idem, p. 146.

[3] Idem, p. 147.

[4] Idem, p. 148.

[5] Idem, pp. 162 şi urm.

[6] Idem, pp. 195 şi urm.; p. 199.

[7] „Fiecare lege pozitivă (sau fiecare lege numită în mod simplu şi strict astfel) este dată (is set), direct sau indirect, de către un individ sau un corp suveran, către membri unei societăţi politice independente în care autorul ei [al legii] deţine poziţia supremă. Cu alte cuvinte, este dată, direct sau indirect, de către un monarh sau un număr [de indivizi] suveran, către o persoană sau [mai multe] persoane, aflate în stare de supunere (subjection) faţă de autorul ei". Idem, p. 232.

doar o **caracteristică a puterii de stat** deplină. Pentru el, „expresiile «suveranitatea principelui», «suveranitatea poporului», «suveranitatea naţională» sunt doar formule pentru diverse orientări politice. Termenul de suveranitate nu se află în nici o relaţie cu noţiunea de drept al monarhului în sens restrâns; şi totuşi, suveranitatea este atât de des confundată cu principiul monarhic".[1]

În deceniile următoare, „desprinderea" suveranităţii de contextul şi de determinările politice continuă. Savantul olandez **Hugo Krabbe** susţine că suveran nu este statul, ci dreptul, elaborând în acest sens conceptul de „suveranitate dreptului" (Rechtssouveränität). Prin aceasta, autorul are în vedere „un ideal, care a fost creat în privinţa dreptului. În acest caz, de această doctrină [a suveranităţii dreptului] se leagă năzuinţa de revela pe cât posibil dreptul «corect» şi de a organiza prin urmare statul în aşa fel, încât ideea de dreptate să poată dobândi în mod nestânjenit validitate."[2] El se concentrează pe problema fundamentelor validităţii normelor juridice, susţinând că legiferarea constituie o acţiune a „conştiinţei juridice organizate".[3] Ideea de autoritate este relativizată sau chiar negată: dacă în „vechea concepţie privind statul şi dreptul", pentru validitatea dreptului era necesară o „autoritate" (Obrigkeit) aflată deasupra poporului, care stabilea dreptul, în noua sa doctrină, dreptul este recunoscut ca o normă, a cărei forţă obligatorie decurge din natura spirituală a omului, şi anume din sentimentul juridic şi din conştiinţa juridică prezente în el.[4] Soluţia renunţării la „ideea de autoritate superioară" (Obrigkeitsidee), împreună cu noţiunea înrudită de suveranitate (statală) este susţinută apoi şi în contextul cristalizării „comunităţii juridice internaţionale" şi a formării „statului mondial".[5] Entuziasmul lui Krabbe este greu de înţeles astăzi[6] deşi tendinţele receptate în lucrarea sa (discreditarea ideii de autoritate, erodarea

[1] C.F. von GERBER, *Grundzüge eines Systems des heutigen deutschen Staatsrechts*, ed. a 3-a, 1880 (prima ediţie: 1865), p. 22, nota 5, apud G. JELLINEK, *ASL*, p. 474.

[2] H. KRABBE, *Die moderne Rechtsidee*, Haag, Martinus Nijjhof, 1919, p. 39. Lucrarea reprezintă o versiune îmbunătăţită a lucrării din 1906, *Die Lehre der Rechtssouveränität*, Groningen, axată în primul rând pe respingerea „teoriei suveranităţii statului"; în noua versiune, autorul se concentrează asupra alternativei: „suveranitatea dreptului". Pentru o analiză critică a lucrării, făcută din perspectiva evoluţiei conceptului de suveranitate, vezi C. SCHMITT, *Teologia politică*, pp. 40 şi urm.

[3] Idem, pp. 106 şi urm.

[4] Idem, p. 165.

[5] Idem, pp. 264 şi urm.

[6] Trebuie să avem în vedere circumstanţele istorice ale publicării lucrării sale. Prima versiune (1906) apare în plină „belle époque", cu puţin timp înaintea celei de-a doua Conferinţe de la Haga. Încrederea în progresul civilizaţiei umane şi a dreptului era aproape nelimitată, iar ideea soluţionării – cel puţin în „lumea civilizată" prin mijloace paşnice, prin proceduri reglementate juridic, a tuturor problemelor politice şi economice părea realistă şi foarte fiabilă. La data apariţiei celei de-a doua versiuni (1919), evitarea repetării dezastrului recent încheiat al conflagraţiei mondiale era la ordinea zilei, iar soluţia era căutată mai ales în punerea rapidă şi energică în aplicare a ideilor şi proiectelor pacifiste şi internaţionaliste care circulau intens în perioada antebelică.

încrederii în stat, creşterea interdependenţei statale, expansiunea dreptului internaţional,) persistă în linii mari şi în zilele noastre.

Direcţia stabilită de Krabbe este urmată de **Hans Kelsen**[1], autor al unei teorii consecvent moniste a dreptului. Urmărind sistematic consecvenţa metodologică, el elimină din discuţie toţi factorii consideraţi nejuridici: considerentele economice, sociale, politice, morale sau religioase. Examinarea dreptului din perspectiva lor are valoare ştiinţifică, dar produsul se numeşte atunci ştiinţă economică, sociologie, politologie, etică, teologie şi nu ştiinţa dreptului. Din perspectivă juridică, o normă trebuie analizată nu sub aspectul utilităţii pe plan politic, social sau economic şi nici a relevanţei politice şi nici al conţinutului (economic, social, politic, moral etc.) al reglementării ci doar sub aspectul pur juridic al validităţii. Temeiul juridic al validităţii unei norme nu poate fi decât o altă normă juridică. De aici decurge viziunea sa asupra dreptului, ca un ansamblu ierarhizat de norme juridice, privit ca un lanţ neîntrerupt de atribuiri succesive, unde fiecare normă îşi derivă validitatea de la o normă superioară (căreia i se atribuie autoritatea în baza căreia se operează reglementarea concretă), ceea ce face logic necesară existenţă unei norme fundamentale (Grundnorm), izvor ultim al validităţii tuturor celorlalte, premisă transcedental-logică a dreptului.

Dezvoltarea consecventă a sistemului său l-a determinat pe Kelsen să anuleze orice distincţie dintre stat şi drept, dintre dreptul intern şi dreptul internaţional, dintre dreptul public şi dreptul privat, dintre persoana fizică şi persoana juridică şi dintre dreptul obiectiv şi dreptul subiectiv.

Ideea suveranităţii îi apare lui Kelsen ca dispensabilă, putând fi înlocuită prin postulatul unităţii ordinii juridice. „Suveranitatea ca esenţă (Innbegriff) a drepturilor suverane individuale nu este prin urmare nimic altceva decât dreptul internaţional public obiectiv – şi dacă excludem drepturile suveranităţii interne – inclusiv ordinea juridică, garantată de dreptul internaţional public, a statelor individuale, în măsura în care interesele statelor individuale (sau mai concret: interesele indivizilor care constituie statele) sunt protejate prin aceasta. Suveranitatea, în a cărei noţiune se manifestă unitatea sistemului privită drept calitate a acestuia, devine simbol al însuşi sistemului. În locul unităţii conţinutului se manifestă conţinutul ca atare.[2] "

---

[1] Lucrările principale: *Allgemeine Staatslehre*; *Der soziologische und der juristische Staatsbegriff*; *Das Problem der Souveränität un die Theorie des Völkerrechts*, ed. a 2-a, Tübingen, 1928 (prima ediţie: 1920); *Reine Rechtslehre*, Wien, 1934 (în româneşte: *Doctrina pură a dreptului*, Ed. Humanitas, Bucureşti, 2000).

[2] H. KELSEN, *Allgemeine Staatslehre*, pp. 110-111, apud M.W. HEBEISEN, *op. cit.*, pp. 227-228. În privinţa analizei concepţiei kelseniene, vezi: H. LAUTERPACHT, *Kelsen's Pure Science of Law*, în *Modern Theories of Law*, London, Oxford University Press Humphrey Milford, 1933, pp. 105-138; M.W. HEBEISEN, *op. cit.*, pp. 42-45, precum şi 157-332; şi GH.E. MOROIANU, *Actualitatea normativismului kelsian*, Ed. All, Bucureşti, 1999.

O viziune diametral opusă, de pe poziții pronunțat etatiste și conservatoare, este promovată de **Carl Schmitt**. „Unitatea și puritatea pot fi ușor obținute atunci când unitatea de bază este ignorată cu emfază și atunci când, din motive formale, tot ceea ce contrazice sistemul este exclus ca impur."[1] Schmitt deplasează centrul de greutate al analizei suveranității de la situația normală la starea de excepție, de la norma juridică la decizie. Situația normală, cea în care normele juridice au validitate și sunt aplicate i se pare mai puțin relevantă; chiar și ea are ca premisă o decizie fundamentală, că există normalitate. Cel care decide asupra excepției (și invers, asupra normalității, în sensul inexistentei unei situații excepționale) este suveran. Suveranitatea implică abilitarea de a decide că o anumită situație se află în limitele normalității, rămânând sub imperiul normelor juridice existente, sau transcende limitele acesteia și necesită o intervenție directă și personală a suveranului. Organul sau autoritatea în care rezidă suveranitatea este cel abilitat să decidă în privința excepției. Pentru Schmitt, încercarea de a substitui elementul personal și decizia personală printr-un sistem abstract de norme și atribuiri reprezintă o ignorare a esenței politice a statului, o fugă de decizie. Suveranitatea apare ca un spațiu de penetrare a politicului în domeniul științei dreptului. Pe baza unei metafore preluate de la gânditorul conservator spaniol Juan Donoso Cortés, Schmitt secularizează o imagine teologică și prezintă suveranul străpungând crusta superficială a normalității și a normativității, asemenea lui Dumnezeu, care printr-o minune suspendă valabilitatea legilor naturii, restabilind prin această intervenție directă și personală echilibrul politic (cosmic) temporar perturbat.

Concepția normativistă în privința suveranității a mai fost criticată și din perspectiva opusă abordării conservatoare schmittiene, a stângii. Social-democratul **Hermann Heller** a examinat „criza istorico-spirituală a dogmei suveranității" pornind de la analiza genezei și evoluției acestui concept; a evidențiat faptul, uitat sau ignorat de contemporanii săi, că în concepția lui Bodin, puterea suveranului nu era nici pe departe nelimitată. Meritul acestui autor, în opinia lui Heller, constă în faptul că a sesizat primul individualitatea statului în contextul condițiilor geografice și climatice și, ținând cont de considerații de ordin geografic, antropologic și istoric, a subordonat totuși individualitatea statului celor mai înalte principii juridice[2]. În opinia autorului german, doctrina contemporană a dreptului internațional public (ilustrată în special de concepția lui Kelsen), încerca dacă nu să elimine conceptul de suveranitate, măcar să-i extragă „colții veninoși", prin construirea acestui concept ca o capacitate juridică normată juridic, ca o competență de drept internațional sau ca o sferă de apreciere discreționară conferită de dreptul internațional. O asemenea soluție este înșelătoare; dreptul internațional

[1] C. SCHMITT, *Teologia politică*, pp. 39-41.

[2] H. HELLER, *Die Souveränität. Ein Beitrag zur Theorie des Staats- und Völkerrechts*, Berlin und Leipzig, Walter de Gruyter, 1927, pp. 15-16.

există doar atât timp cât există cel puțin două entități teritoriale cu putere de decizie, absolut independente[1]. Statul apare prin urmare ca o „unitate de decizie și acțiune", suveranitatea sa este premisa unei ordini internaționale viabile și efective. Teza finală a lucrării sale citate de noi este: „suveranitatea este calitatea unei unități universale de decizie teritorială și de acțiune (Entscheidungs- und Wirkungseinheit), în baza căreia aceasta din urmă se afirmă în numele dreptului, iar în caz de nevoie, chiar și împotriva dreptului"[2]. Heller consideră suveranitatea amenințată din două direcții: dinspre liberalism, a cărui luptă contra suveranității constituie o expresie a acelei utopii imanente care dorește să realizeze ideea ca atare, adică să realizeze ideea de drept fără intervenția vreunei voințe, precum și dinspre naționalismul statal, care urmând direcția gândirii hegeliene, ridică la rang de idee realitatea actualului stat național[3].

III. Aspecte actuale ale suveranității

Evoluția raporturilor politice interne în statele europene precum și a relațiilor internaționale în epoca postbelică a determinat reconsiderarea în mare măsură a conceptului de suveranitate. Făgașul controverselor doctrinare în această privință a fost însă trasat în perioada premergătoare și imediat ulterioară primului război mondial; pe plan teoretic ar fi puține de adăugat[4] la cele spuse deja cu decenii în urmă de către Hans Kelsen, Carl Schmitt[5] și Hermann Heller. Chiar și apariția organizațiilor supranaționale – în primul rând a Uniunii Europene – precum și a problemelor referitoare la suveranitatea acestora și a statelor membre duce în bună măsură la o reluare a controverselor din secolul al XIX-lea referitoare la suveranitatea

[1] Idem, p. 155.

[2] Idem, p. 161.

[3] Idem, pp. 174 și urm.

[4] Este semnificativ cazul unei lucrări destul de recente, F.H. HINSLEY, *Suveranitate*, traducere de Adriana Fekete și Ovidiu Ursa, CEU Press, Ed. Știința, Chișinău, 1988 (ediția originală: Cambridge University Press, 1986). Autorul examinează pe larg conceptul de suveranitate în lumea antică (pp. 22-35), apariția teoriei moderne despre suveranitate (pp. 36-99), istora modernă a conceptului de suveranitate în interiorul comunității (pp. 100-125) și istora conceptului în relațiile interstatale (pp. 126-170), pentru a expune foarte sumar aspectele mai recente și contemporane ale problemei precum și concluziilor (pp. 171-187).

[5] Este de menționat de exemplu că teoria postbelică a sferelor de influență sau a „suveranității limitate" se regăsește în concepția schmittiană a „macrospațiilor", formulată în 1939 ca o „doctrină Monroe germană" în lucrarea *Völkerrechtliche Großraumordnung mit Interventionsverbot für raumfremde Mächte, Berlin und Wien*, Deutscher Rechtsverlag, 1939. Profesorul Mircea Djuvara, care a luat parte la simpozionul din aprilie 1939 unde a fost prezentată prim versiune a acesteia, a recenzat-o politicos dar negativ în „Analele Facultății de Drept din București", 1939, pp. 389 și urm. Autorul român a mai examinat aceeași lucrare în studiul său *Le nouvel essai de philosophe politique en Allemagne*, publicat în RDPb. nr. 1-2/1939, pp. 97-156, la pp. 137-142.

în cadrul confederaţiilor şi a federaţiilor, discuţie ilustrată prin opera unor autori precum James Calhoun, Konstantin Frantz, Max von Seydel sau Georg Jellinek[1].

Deşi conceptul de suveranitate ca atare mai este încă pus în discuţie, fiind deseori asociat cu cel de stat naţional, era statelor suverane nu pare a fi apus încă. Creşterea interdependenţei pe plan mondial impune însă o deschidere crescândă a statelor faţă de comunitatea internaţională. Statele contemporane sunt angrenate într-o reţea de angajamente internaţionale în cele mai diverse domenii, de la navigaţia pe fluviile internaţionale, circuitul poştal şi de telecomunicaţii ori transporturile aeriene şi până la statutul juridic al individului, drepturile fundamentale sau menţinerea păcii ori protecţia mediului înconjurător. Majoritatea problemelor ridicate de activitatea statală în aceste domenii nu pot fi soluţionate decât în baza unei abordări globale şi a unei cooperări internaţionale continue şi susţinute. Teoretic angajamentele internaţionale luate în acest sens nu afectează suveranitatea statului, după cum obligaţiile asumate de un individ prin convenţii liber încheiate nu îi afectează acestuia capacitatea juridică şi libertatea individuală. Câtă vreme statul este legat prin obligaţii pe care şi le-a asumat în mod liber prin tratate internaţionale, în principiu, suveranitatea sa nu este afectată. Există totuşi o distincţie de grad, în funcţie de numărul şi de ponderea obligaţiilor unui subiect de drept. După cum un individ care s-a împovărat prin mai multe contracte de vânzare-cumpărare cu plata în rate, a căror achitare îi epuizează cea mai mare parte a veniturilor, este considerabil restrâns în libertatea sa de mişcare, în alegerea sau schimbarea locului de muncă sau în planurile de viitor, în comparaţie cu situaţia sa anterioară, un stat la începutul secolului al XXI-lea se află faptic într-o poziţie mult diferită de cea deţinută la mijlocul secolului al XIX-lea. Reţeaua densă de obligaţii internaţionale, participarea la diverse organizaţii internaţionale, a căror reguli trebuie respectate, precum şi interesul de a menţine bune relaţii măcar cu anumite state din considerente strategice, economice sau comerciale determină o situaţie total diferită pentru statul contemporan. El nu încetează să fie suveran; nici unul din angajamentele internaţionale asumate în cadrul organizaţiilor internaţionale nu îi afectează suveranitatea. Faptic însă suveranitatea este în bună măsură „eviscerată" prin numărul mare şi importanţa practică a obligaţiilor internaţionale; puterea discreţionară şi marja de mişcare care rămân statului sunt destul de reduse. Această situaţie nu este rezultatul unei acţiuni malefice menite a submina deschis sau deghizat statul naţional şi suveranitatea sa ci consecinţa inevitabilă a cerinţelor economice şi a nivelului tehnologic al epocii, a comunicaţiilor rutiere, feroviare, aeriene, telefonice sau prin internet, a televiziunii prin satelit, a mondializării comerţului, a dezvoltării explozive a informaticii. Soluţionarea tuturor problemelor

[1] Pentru o prezentare sintetică a discuţiilor privind problema suveranităţii în asociaţiile de state, anterior cristalizării distincţiei schematice dintre confederaţie ca uniune de drept internaţional şi federaţie ca formaţiune de drept intern, vezi C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, pp. 361-391.

decurgând din aceste domenii implică, după cum am mai menționat, cooperarea la nivel internațional[1].

Cu toate acestea, suveranitatea, diminuată în fapt prin multitudinea angajamentelor internaționale ale unui stat, nu încetează să existe. Ea este chiar – după cum remarca Heller – **premisa existenței unei ordini internaționale efective**. Obligațiile internaționale nu pot fi duse la bun sfârșit în absența unei entități care să garanteze respectarea lor și să transpună în planul dreptului intern, normele dreptului ginților, asigurând totodată realizarea acestora prin organele sale executive și judecătorești.

Spre deosebire de participarea la organizațiile internaționale, calitatea de membru într-o organizație supranațională afectează direct și în mod expres suveranitatea statelor membre. Tratatul constitutiv al unei asemenea entități prevede transmiterea unor prerogative suverane ale statelor membre către organele acesteia. Cazul cel mai semnificativ este cel al Uniunii Europene. Crearea în 1951 a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului, urmată în 1957 de Comunitatea Economică Europeană și de Comunitatea Europeană a Energiei Atomice a reprezentat pentru multe state ale continentului nostru intrarea într-o eră nouă a relațiilor pe plan regional. Tratatul de la Maastricht din 1992 creează Uniunea Europeană, bazată pe trei piloni. Primul („pilonul comunitar") îl constituiau cele trei comunități europene, în special Comunitatea Europeană (fosta Comunitate Economică Europeană); al doilea pilon era reprezentat de Politica externă și de apărare comună, iar cel de-al treilea consta în Cooperarea în domeniile Justiției și al Afacerilor Interne. Pornind de la o Comunitate instituită într-un cadru de cooperare punctual, Uniunea Europeană a fost de la început o structură integratoare[2]; o perioadă ea a rămas în limitele tradiționale ale dreptului internațional public, ca formă instituționalizată de cooperare interguvernamentală între state suverane. Treptat organele uniunii au dobândit noi prerogative sau și le-au lărgit pe cele existente[3]. Procesul de integrare a fost aprofundat odată cu adoptarea Tratatului de la Lisabona.[4]

---

[1] În baza suveranității sale naționale, un stat ar putea foarte bine interzice survolul teritoriului său de către aeronave străine, denunțând eventual acordurile privind aviația civilă la care este parte. Pe plan strict juridic, nimic nu se poate opune unui asemenea demers. Urmarea practică directă ar fi însă foarte gravă: pierderea legăturilor aeriene cu exteriorul, cu toate costurile economice care decurg de aici. La fel un stat poate foarte bine să dispună aplicarea unui anumit tarif vamal exorbitant anumitor produse importate, refuzând să adere la convențiile comerciale în materie sau denunțându-le pe cele deja încheiate. Și în acest caz, costurile ar fi mult prea mari, implicând măsuri similare din partea altor state și diminuarea sensibilă a exporturilor.

[2] Vezi C.-L. POPESCU, *Natura juridică a suveranității unionale europene*, în *Suveranitate națională și integrare europeană*, Ed. Polirom, Iași, 2002, pp. 281-372, la p. 298.

[3] Pentru o expunere sintetică a evoluției comunităților europene, vezi E.C. MOGÂRZAN, *Introducere în dreptul comunitar*, Ed. Fides, Iași, 2003, pp. 33-72.

[4] Ratificat de România (printre primele state membre) prin Legea nr. 13 din 7 februarie 2008 (M. Of. nr. 107 din 12 februarie 2008).

Titlul I al primei părţi a Tratatului privind Funcţionarea Uniunii Europene (Categorii şi domenii de competenţe ale Uniunii) distinge între domeniile ce ţin de **competenţa exclusivă** a Uniunii, de **competenţa partajată** între Uniune şi statele membre şi cele în care Uniunea este **competentă să desfăşoare acţiuni de sprijinire, de coordonare sau de completare a acţiunilor statelor membre**. De competenţa exclusivă a Uniunii ţin domenii precum uniunea vamală, dreptul concurenţei, politica monetară a statelor din zona euro sau politica de pescuit comună (art. 2 din TFUE). Competenţele partajate includ domenii precum piaţa internă, politicile sociale, agricultura, pescuitul, mediul, protecţia consumatorului, energia ori spaţiul de libertate, securitate şi justiţie. Aici statele membre îşi exercită competenţa în măsura în care Uniunea nu şi-a exercitat competenţa. statele membre pot relua exercitarea propriei competenţe în măsura în care Uniunea a hotărât să înceteze să şi-o mai exercite [art. 2 alin. (2) din acelaşi tratat]. În fine, Uniunea este competentă să desfăşoare acţiuni de sprijinire, de coordonare sau de completare a acţiunilor statelor membre în domenii precum sănătatea, industria, educaţia cultura, turismul sau cooperarea administrativă (art. 6 din tratat). Este semnificativ faptul că termenul de suveranitate practic nu apare deloc în cuprinsul Tratatului de Funcţionare a Uniunii Europene.[1] Este vizibilă aici eludarea problemei suveranităţii şi tratarea ei ca o chestiune de competenţă.

Atât în privinţa Tratatului de la Maastricht, cât şi în cazul celui de la Lisabona în mai multe state membre s-a pus problema constituţionalităţii legii de ratificare. Sunt celebre în acest sens deciziile Curţii Constituţionale Federale a Germaniei.[2] Decizia din 2009 subliniază rolul important al „statalităţii constituţionale suverane" (souveräne Verfassungsstaatlichkeit) şi precizează că în baza Legii Fundamentale germane, Federaţia este abilitată să participe şi să coopereze la dezvoltarea unei Uniuni Europene concepută ca „asociaţie de state" (Staatenverbund). O asemenea asociaţie de state reprezintă, în viziunea Curţii, o asociaţie de durată a unor state care rămân suverane, care exercită, pe baza tratatelor constitutive, putere publică, a cărei ordine fundamentală rămâne însă la dispoziţia exclusivă a statelor membre şi în care popoarele – cetăţenii – statelor membre rămân subiecţi ai legitimării democratice. Nucleul identităţii constituţionale configurate de Legea Fundamentală rămâne intangibil; dincolo de această limită un tratat nu mai este compatibil cu constituţia.[3]

---

[1] Doar în art. 355 pct. b se menţionează, în contextul aplicării teritoriale a tratatului, „zonele de suveranitate ale Regatului Unit al Marii Britanii şi Irlandei de Nord".

[2] BVerfGE 89, 155 (1993), privitoare la ratificarea Tratatului de la Maastricht, şi respectiv BVerfGE 123, 267 (2009), referitoare la Tratatul de la Lisabona.

[3] Pentru o discuţie a deciziei şi a criticilor care au urmat, vezi D. GRIMM, *Defending Sovereign Statehood Against Transforming the Union Into a State*, în „European Constitutional Law Review", vol. 5, Issue 3 (2009), pp. 353-373.

§5. Forme de stat

I. Evoluția istorică a noțiunii

Problematica diverselor forme ale statului a fost abordată în antichitatea greacă în cadrul conceptului de „politeia". Tradus de regulă prin cuvântul „constituție", acest termen desemna inițial modul de viață al unei comunități, în măsura în care aranjamentul instituțional caracteristic unei forme de guvernământ se orientează în funcție de ceea ce este determinant și relevant în acea comunitate[1].

Clasificarea formelor de stat după criteriul numărului de persoane care participă la exercitarea puterii este întâlnită încă din secolul al V-lea î.Hr. În relatarea lui **Herodot**[2] – unde elementele de discurs moralizator și legendele sunt destul de greu de distins de evenimentele reale – răsturnarea puterii uzurpatoare și frauduloase a magilor de către perși a fost urmată de o discuție între cei șapte fruntași ai conjurației persane cu privire la organizarea pe viitor a puterii dobândite de ei în comun, prin riscul și acțiunea tuturor. S-au ținut pledoarii în favoarea „**isonomiei**" (egalitate în fața legilor), considerată drept formă de guvernare pe baza puterii poporului, a „**oligarhiei**", în care conducerea revine unei „adunări alcătuită din bărbații cei mai destoinici" și a **monarhiei**; cel din urmă punct de vedere a triumfat în final.

La **Platon**, distincția în funcție de numărul conducătorilor se suprapune clasificării în funcție de principiile etice. În funcție de împrejurarea dacă guvernanții unei cetăți se lasă conduși de legile raționale, favorabile binelui comun, un regim politic poate fi caracterizat drept **regalitate** (conducerea fidelă față de legi a unuia singur) sau **tiranie** (aflată sub influența patimilor ori a ignoranței), drept **aristocrație** (conducerea de către mai mulți, cu respectarea legii) sau **oligarhie** (conducerea unora, în disprețul legilor) ori drept **democrație bună** (guvernarea poporului, conformă legilor) sau **democrație** ca **dominație a plebei**[3].

Pentru **Aristotel**, clasificarea „constituțiilor"[4] se face tot în funcție de numărul celor care dețin puterea. „Constituțiile" sunt drepte în cazul în care puterea este

---

[1] C. KAUFMANN, articolul *Politeia*, în C. HORN, C. RAPP (Hrsg.), *Wörterbuch der antiken Philosophie*, C.H. Beck, München, 2002, pp. 358-363, la p. 358.

[2] HERODOT, *Istorii*, III, 80-83. În ediția română, tradusă de Adelina Piatkowski și de Felicia Vanț-Ștef, Ed. Științifică, București, 1961, pasajul menționat se găsește în vol. I, pp. 262 și urm.

[3] PLATON, *Omul politic*, 291d-303c; traducere de Elena Popescu, în PLATON, *Opere* VI, ed. îngrijită de Constantin Noica și Petru Creția, Ed. Științifică, București, 1989, pp. 392-472, la pp. 444-460. Vezi și R. ZIPPELIUS, *ASL*, p. 151.

[4] Termenul de „politeia" este utilizat de Aristotel pentru a desemna atât modul general de organizarea cetății (caz în care este redat în traducere prin cuvântul „constituție"), cât și un anumit mod concret de organizare (astăzi i-am spune „democrație"), în care puterea este exercitată de către toți cetățenii (redat prin sintagma „regim constituțional").

exercitată în vederea interesului comun şi deviate atunci când se urmăreşte doar avantajul deţinătorilor acesteia. Din prima categorie fac parte **monarhia, aristocraţia** şi **„regimul constituţional"** (politeia), iar din cea de-a doua, **tirania, oligarhia şi democraţia**. Tirania este o formă deviată de guvernământ întrucât are în vedere exclusiv interesul celui care conduce, oligarhia pentru că urmăreşte avantajul celor înstăriţi iar democraţia pentru că are în vedere avantajul celor săraci[1].

În cazul lui **Polybios**[2] (secolul al II-lea î.Hr.), formele bune de constituţii sunt **regalitatea, aristocraţia** şi **democraţia**, cărora li se opun trei forme corupte: **monarhia (tirania), oligarhia** şi **ohlocraţia**. El examinează teoria schimbării constituţiilor între ele – în contrast cu Platon – doar în ceea ce priveşte punctele principale, „cât socotim că este potrivit pentru istora pragmatică"[3]. În baza predispoziţiilor naturale, oamenii tind să se supună puterii protectoare a unei căpetenii, treptat forţa şi îndrăzneala pe care aceasta îşi întemeiază autoritatea fac loc raţiunii; apare regalitatea (VI, 6). Cei care primesc domnia de-a gata prin naştere sau ca moştenire, având de-a gata resursele puterii încep să le utilizeze în folosul lor propriu, cedând tentaţiei faţă de lux şi cheltuieli inutile; nemulţumirile şi resentimentele apărute astfel subminează stabilitatea puterii, care recurge la mijloace dure şi violente pentru a se menţine; rezultă tirania (VI, 7). Mulţimea îşi uneşte forţele sub conducerea unor apărători ai intereselor sale, răsturnând conducătorul. Aceşti apărători preiau puterea, născându-se astfel aristocraţia; copii aristocraţilor, primind puterea ca moştenire de la generaţia precedentă, sunt de asemenea expuşi tentaţiei de a o folosi pentru propriile pofte, iar aristocraţia se transformă în oligarhie (VI, 8). Atunci când un cetăţean, observând ura semenilor săi contra căpeteniilor, întreprinde ceva contra acestora, va avea de partea sa majoritatea locuitorilor şi îi alungă pe oligarhi de la putere; constituţia va deveni democratică, iar poporul „îşi ia asupra sa grija şi conducerea treburilor publice". Noile generaţii vor considera însă egalitatea şi libertatea de la sine înţelese şi nu le vor preţui îndeajuns, corupţia mulţimii „destramă conducerea democratică şi democraţia se schimbă într-o conducere despotică şi cu forţa". În cele din urmă mulţimea sălbăticită, căzută pradă propriilor vicii, va fi supusă puterii unui monarh. După cum observă autorul „[a]ceasta este rotaţia constituţiilor, aceasta este legea naturală datorită căreia formele politice se transformă, decad şi ajung iarăşi la punctul de plecare"(VI, 9)[4].

---

[1] ARISTOTEL, *Politica*, III, 7 (1279 a, b), vezi ediţia bilingvă, tradusă şi comentată de Alexandru Baumgarten, Ed. IRI, Bucureşti, 2001, pp. 161-162.

[2] POLYBIOS, *Istorii*, VI, 4-10, vezi ediţia tradusă şi adnotată de Virgil C. Popescu (Ed. Ştiinţifică, Bucureşti), în vol. I, 1966, pp. 463-470.

[3] Idem, VI, 5, la p. 464 a ediţiei citate.

[4] Idem, ed. citată, pp. 468-469.

Remediul pentru această evoluție îl reprezintă constituția mixtă: legiuitorul spartan Licurg (secolul al VII-lea î.Hr.), având în vedere aceasta „nu stabili o constituție simplă și uniformă, ci întruni toate calitățile celor mai bune sisteme politice, astfel ca nici unul din ele, dobândind o putere mai mare decât se cuvine, să nu se abată spre relele înnăscute, ci, puterea fiecăruia fiind cumpănită de celelalte, nici unul dintre acestea să nu încline și să nu facă să se aplece balanța de partea sa, ci sistemul politic să rămână mult timp în echilibru, ca o navă care învinge forța unui curent opus"[1]. Romanii au atins același rezultat nu prin calcul deliberat, ci prin lupte și agitații, alegând întotdeauna cea mai partea bună în urma experienței dobândită în dezastre[2]. Puterea monarhică era reprezentată de consuli, elementul aristocratic era încorporat în Senat, iar democrația era asigurată de adunările poporului. „Toate acestea erau atât de drept și așa de potrivit orânduite și conduse datorită acestor organe, încât nimeni, nici chiar dintre romani, n-ar fi putut să spună cu temei dacă constituția în totalitatea ei era aristocratică, democratică sau monarhică"[3].

Ideea regimului politic mixt, bazat pe echilibrul puterilor, este susținută și de **Cicero,** un secol mai târziu. „Nu uitați, în cele din urmă, unul din primele mele principii: dacă nu există într-o cetate un echilibru perfect al drepturilor, al datoriilor și al funcțiilor; dacă magistrații nu au suficientă putere, consiliul principalilor cetățeni suficientă influență, iar poporul suficientă libertate, schimbările sunt inevitabile"[4].

Toma d'Aquino preia ideea constituției mixte: cea mai bună ar fi o constituție care „este în mod just compusă din regalitate, în măsura în care unul singur se află la vârf, din aristocrație, în măsura în care mai mulți participă la guvernare în baza virtuții lor și din democrație, adică din dominația poporului, în măsura în care guvernanții pot fi aleși din popor, acestuia revenindu-i alegerea guvernanților" (*Summa theologiae*, I II 105, I)[5].

Pentru epoca modernă, distincția relevantă va fi cea operată de **Machiavelli** în *Principele* său (1513): cea dintre republici și principate. „Toate statele, toate stăpânirile care au avut și au autoritate asupra oamenilor au fost și sunt sau republici, sau principate. La rândul lor, principatele sunt fie ereditare, cum e cazul celor pe care neamul principelui le cârmuiește de multă vreme, fie noi"[6]. Este de observat că autorul florentin nu numai că impune posterității utilizarea consecventă

[1] Idem, VI, 10, la p. 469.

[2] Idem, loc. cit., p. 470.

[3] Idem, loc. cit., VI, 11, p. 473. Vezi și VI, 12-18, la pp. 474-479.

[4] CICÉRON, *De la République*, II, 33, traduction française par J.V. le CLERC, Paris, Librairie Hachette, 1873, p. 116.

[5] Apud R. ZIPPELIUS, *ASL*, p. 154.

[6] N. MACHIAVELLI, *Principele*, traducere de Nicolae Luca, Ed. Minerva, București (Biblioteca pentru Toți, 1414), 1995, p. 4.

a termenului de „stat" pentru a desemna comunitatea politică teritorială („stăpânirea"), dar atribuie cuvântului „republică" semnificaţia pe care acesta o va păstra până în zilele noastre: cea a unei forme de guvernământ bazate pe eligibilitatea conducătorilor, aflată prin urmare în opoziţie cu monarhia.

II. Monocraţii, oligarhii şi democraţii

În prezent, clasificarea tripartită este reluată cu o terminologie întrucâtva diferită. Clasificarea binară a formelor de stat (monarhii şi republici) este păstrată, dar priveşte mai ales aspecte formale ale exercitării puterii sau circumstanţe accidentale (păstrarea formei exterioare a unor tradiţii politice, în cazul unor monarhii). Ea va fi însă subordonată clasificării principale a formelor statului în **monocraţii, oligarhii şi democraţii reprezentative**[1]. Criteriul distinctiv este acelaşi cu cel al gândirii politice a antichităţii: numărul celor care exercită puterea.

Monocraţiile se împart în monarhii şi dictaturi. Monarhiile se subîmpart în monarhii absolute şi monarhii constituţionale, iar dictaturile în dictaturi comisariene şi dictaturi autocratice.

Monarhiile absolute au luat locul în epoca modernă **monarhiilor pe stări**, specifice Evului Mediu. Puterea monarhului medieval era limitată de necesitatea obţinerii acordului reprezentanţilor stărilor (clerul, nobilimea şi comunele). Chiar şi cu acordul acestora nu puteau fi modificate „legile fundamentale" ale ţării. În plus, puterea şefului de stat era limitată în Europa de principiile credinţei creştine; biserica avea un rol greu de supraevaluat în dirijarea conduitei publice şi private a membrilor comunităţii, iar posibilitatea monarhului de o controla sau influenţa era de regulă foarte limitată. Constituirea sistemului monarhiei absolute coincide în mare măsură cu formarea statului modern. Acumulând prerogative tot mai întinse şi dezvoltându-şi puterea politică bazată pe armata permanentă, pe sporirea fiscalităţii, pe legi scrise şi pe corpul funcţionarilor publici, monarhul apărea ca principal agent al modernizării. Extinderea fără precedent a puterii monarhului, justificată teoretic prin misiunea sa de a asigura binele comun echivala cu sporirea puterii statului modern centralizat, care lua asupra sa funcţii îndeplinite anterior de alte forţe politice sau asigurate în mod spontan şi voluntar de societate. Această creştere a puterii statale a fost în general percepută ca o extindere (nejustificată) a puterii unui singur om. În fapt, după cum avea să o arate Revoluţia franceză, înlăturarea monarhiei nu a implicat nicidecum diminuarea puterii statului centralizat, impunând dimpotrivă o intensificare a acesteia, datorită legitimării sale mult mai solide, prin voinţa generală a comunităţii.

---

[1] R. ZIPPELIUS, *ASL*, pp155-200. Pentru o clasificare similară în literatura română, vezi DRĂGANU I, pp. 230-233. La acest autor, monocraţiile, oligarhiile şi democraţiile sun forme de guvernământ şi nu forme de stat. Vezi VRABIE I., pp. 139 şi urm. (citându-i pe Tudor Drăganu, Marcel Prêlot şi Jean Bouluis).

Monarhia constituțională apare ca o limitare și raționalizare prin norme scrise a puterii virtual nelimitate a monarhului. Inițial această limitare s-a produs prin constituții octroiate, adică prin legi fundamentale edictate de monarh, care în mod unilateral și voluntar își condiționa exercitarea prerogativelor în anumite materii (mai ales pe plan legislativ) de acordul reprezentanței naționale, garantând totodată anumite drepturi fundamentale ale supușilor săi. Ulterior, odată ce puterea reprezentanțelor naționale sporește, constituțiile vor lua și forma unor pacte, adică a unor acorduri încheiate între cele două tabere opuse; monarhul și categoriile sociale loiale tronului (nobilimea și marii proprietari funciari, armata, corpul funcționarilor publici și înalții magistrați, clerul de rang înalt, iar în parte, și profesorii universitari) și categoriile mai puți dependente de stat, dar active pe plan economic și cultural, formând așa numita „societate civilă" (comercianții, medicii, avocații și celelalte profesiuni liberale, intelectualii care nu beneficiau de posturi și sinecure în aparatul de stat, jurnaliștii) reprezentați mai ales in parlamente.

Modelul clasic al **dictaturilor comisariene** se găsește în instituția dictaturii din Republica romană, anterior războaielor civile dintre Marius și Sulla (secolul I î.Hr.)[1]. În Roma antică dictatura era o magistratură temporară, prin definiție limitată în timp (cel mult 6 luni), în care cel desemnat ca dictator avea sarcina de a proteja Republica împotriva unui pericol intern sau extern, urmând ca după îndeplinirea acestei misiuni să predea însemnele puterii și să redevină un simplu particular, iar magistrații ordinari (consulii, pretorii, cenzorul, edilii) să-și reia activitatea normală. Criza Republicii va transforma și instituția dictaturii. Dictatorul devine agentul disoluției instituțiilor republicane, care va înlătura sau va goli de conținut magistraturile existente. Se poate distinge astfel încă de acum între dictaturi comisariene (unde dictatorul acționează ca un comisar al Republicii, însărcinat cu restabilirea bunei funcționări a instituțiilor sale) și dictaturi suverane (în care acesta, în mod deliberat, reformează statul și societatea)[2]. Distincția dintre un potentat care-și propune să salveze statul de la o catastrofă iminentă, să restabilească vechile instituții și libertăți urmând a se retrage după îndeplinirea misiunii și unul care are ambiții mai înalte, mergând până la transformarea radicală a organizării politice și constituționale a statului este greu de făcut în practică. Discursul public al oricărui deținător al puterii subliniază conștiința datoriei acestuia, intenția sa sinceră de a salva societatea de o gravă criză și chiar voința sa fermă de a părăsi puterea după rezolvarea acesteia. Eternizarea puterii sale va fi justificată nu printr-o modificare a discursului, ci prin găsirea, provocarea sau inventarea unor noi crize; provizoratul este adesea un eufemism pentru permanență.

---

[1] R. ZIPPELIUS, *ASL*, p. 158.

[2] C. SCHMITT, *Die Diktatur – Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf* (=*Dictatura – De la începuturile ideii moderne de suveranitate până la lupta de clasă a proletariatului*), ed. I, München und Leipzig, Duncker & Humblot, 1921, p. 3.

Dictatura autocratică (sau suverană în terminologia lui Carl Schmitt) priveşte exercitarea prerogativelor extraordinare şi nelimitate pe care şi le arogă nu ca un eveniment tranzitoriu impus de necesităţi şi de circumstanţe cu totul deosebite, în vederea restabilirii situaţiei normale, ci ca o stare permanentă, caracterizată printr-un efort continuu şi susţinut al statului şi al întregii societăţi în vederea atingerii unor obiective politice şi ideologice postulate ca ţel suprem al întregii comunităţi sau chiar ca „vis de aur al omenirii". Dictatura autocratică implică întotdeauna o considerabilă dimensiune utopică, un voluntarism fără limite din partea autorităţii şi o totală desconsiderare a libertăţii individuale.

În statele moderne, dictatura face loc unui **sistem totalitar**[1] statul însuşi devine instrumentul unui proiect utopic, ajungând în cele din urmă o simplă faţadă a unei structuri de putere concentrată în jurul partidului sau a „mişcării" totalitare. Poziţia unei persoane în ierarhia politică reală nu are legătură cu funcţia sau demnitatea pe care aceasta o deţine în aparatul de stat[2]. Autorităţile publice sunt duplicate sau chiar multiplicate, fără a exista o departajare clară a competenţelor, iar uneori, nici măcar o determinare precisă a raporturilor dintre ele. Relevantă pe plan politic, dar şi juridic este doar voinţa conducătorului. Situaţia se apropie de cea a unui **regim despotic** din orientul antic, cu o deosebire în privinţa faptului că un despot era întrucâtva legat şi limitat prin tradiţie şi religie, pe când conducătorul unui stat totalitar nu se simte obligat nici măcar de preceptele ortodoxiei doctrinare; după raţionamentele şi mecanismele sugestiv expuse de Orwell, conţinutul doctrinei oficiale şi chiar propriul trecut al unui partid comunist[3] este

---

[1] Vezi H. ARENDT, *Originile totalitarismului*, traducere (după ediţia din 1973) de Ion Dur şi Mircea Ivănescu, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1994 (prima ediţie: 1948).

[2] În URSS, între 1919 şi 1946 funcţia supremă în stat (Preşedinte al Comitetului Executiv Central al Congresului Sovietelor, transformată în 1938 în cea de preşedinte al Prezidiului Sovietului Suprem al URSS) era deţinută de M.I. Kalinin, personaj cvasiobscur, al cărui nume mai păstrează o oarecare notorietate datorită faptului că este purtat, începând din 1945 de oraşul Königsberg din Prusia Orientală, anexat de URSS. Până în 1941- când a devenit Preşedinte al Consiliului Comisarilor Poporului al URSS (=şef al guvernului unional) – Stalin nu a deţinut nici o funcţie în aparatul de stat (cu excepţia perioadei în care mai trăia Lenin şi când poziţia sa nu era încă dominantă). În Germania naţional-socialistă, Heinrich Himmler, care în fapt avea cea mai mare putere după Hitler, nu deţinea o funcţie publică deosebit de înaltă, conducând ca şef al poliţiei un departament prin care, teoretic, se afla în subordinea ministrului de interne. Vezi H. ARENDT, *op. cit.*, p. 515.

[3] Personaje politice care au jucat un rol important în cursul unor evenimente care au dus la preluarea puterii de către un partid totalitar (Troţki în Uniunea Sovietică, Lucreţiu Pătrăşcanu la noi) dispăreau subit din orice document sau referire oficială, îndată după înlăturarea lor de la putere (urmată de obicei de punerea lor sub acuzare, condamnare şi execuţie). Un incident comic şi ilustrativ în acest sens este relatat de scriitorul Milan Kundera. Preluarea puterii de către comunişti a avut loc în 1948, ocazie cu care liderul partidului – Klement Gottwald – a ţinut un discurs într-un balcon al unei clădiri din Piaţa Venceslas din centrul Pragăi. Ploua, aşa că un apropiat i-a împrumutat pălăria sa, pe care a purtat-o pe tot timpul rostirii discursului. Numele proprietarului pălăriei era Clementis

stabilit – şi revizuit periodic – de către autorităţi. Cei care au avut ocazia să trăiască în epoca totalitară îşi pot aminti faptul că lectura ziarului oficial al partidului – publicaţie în general anostă, reproducând tern şi monoton poziţia oficială a puterii – devenea interesantă, subversivă şi chiar periculoasă (din perspectiva regimului) pentru lectorul indiscret, dacă se consultau numere mai vechi cu 10, 20 sau 30 de ani[1].

Formal, nu se renunţă la invocarea provizoratului. Tabloul însă se dilată, căpătând dimensiuni groteşti. „Construcţia" noii societăţi va fi însă o operă a mai multor generaţii, impunând sacrificii (temporare, firește) generaţiei actuale. Crimele şi ororile provocate de conducători precum şi catastrofele evitabile dar neevitate aproape niciodată sunt prezentate ca imperfecţiuni, disfuncţionalităţi, eventual retrospectiv ca „greşeli ale partidului", „exagerări ale cultului personalităţii" sau abuzuri ale unor autorităţi statale subalterne, „scăpate de sub controlul partidului", ca accidente de parcurs inerente „etapei actuale" a construirii noii societăţi. Existenţa unei armături ideologice rigide precum şi a unei structuri organizatorice de partid bazată pe unilateralitate şi conspirativitate face ca dictatura autocratică să nu depindă de soarta individuală a conducătorului. Dacă în cazul dictaturii comisariene, dispariţia sau înlăturarea conducătorului implică sfârşitul sistemului sau cel puţin o gravă criză politică, urmată în cel mai rău caz de o nouă dictatură similară, dar fără solidaritate şi continuitate faţă de cea veche, dictatura autocratică are capacitatea de a produce automat înlocuitori pentru conducătorii dispăruţi, menţinând intacte structurile totalitare, mecanismele represive şi ideologia oficială. În ciuda pretenţiilor sau chiar a încercărilor sincere de reformă, ele nu se sfârşesc decât în condiţiile unei înfrângeri externe depline sau prin colaps, în urma epuizării totale a resurselor societăţii.

În cazul **oligarhiilor**, decizia asupra chestiunilor decisive revine nu unui singur individ ori unei organizaţii rigide ci unei anumite elite, definite prin anumite calităţi – pretinse sau reale – pe plan moral, intelectual sau profesional. Un element

---

şi el deţinea funcţia de ministru de interne. Imaginea liderilor comunişti în balcon a devenit o imagine-simbol a istoriei recente a Cehoslovaciei, fiind reprodusă în cărţi, albume, manuale şi chiar pe coperta caietelor şcolare. După câţiva ani însă, Clementis devine indezirabil, este demascat ca „duşman al poporului" şi „trădător strecurat în rândul partidului", fiind numaidecât judecat, condamnat şi executat. Imaginea discursului din balcon se modifică, figura lui Clementis – situat în imediata apropiere a liderului – este retuşată şi devine de nerecunoscut, iar apoi dispare cu totul. Rămâne însă pălăria sa; împrumutată pentru scurtă vreme liderului, ea supravieţuieşte proprietarului său şi intră în istorie.

[1] După cum autorul acestor rânduri a avut ocazia să verifice în anii '80 ca student, într-o bibliotecă universitară se puteau consulta uşor şi fără restricţii unele texte puţin compatibile cu ideologia oficială (de exemplu volumul lui Cioran, *Schimbarea la faţă a României*), dar era absolut imposibil de obţinut accesul la numere din „Scânteia" (ziarul oficial al partidului comunist) mai vechi de câţiva ani, în absenţa unui permis special.

oligarhic este decelabil în orice sistem politic, inclusiv într-o democraţie. Democraţia reprezentativă a secolului al XIX-lea implica exercitarea puterii printr-un sistem electoral cenzitar, de către un grup relativ restrâns de persoane, care se distingeau de restul societăţii prin avere sau educaţie. Chiar şi în prezent, în condiţiile sistemului de vot universal, accesul în elita politică este *de facto* condiţionat adesea de accesul la resurse economice de care numai cei foarte avuţi dispun. Educaţia de calitate în universităţi de prestigiu – cea mai eficientă trambulină de afirmare profesională şi socială – este în principiu accesibilă oricui, iar anumite mecanisme de redistribuire specifice statului social pot contribui la egalizarea sau măcar la apropierea şanselor, însă şi aici, cei proveniţi din familii bogate şi influente au un considerabil avantaj din start. Remediul absolut l-ar constitui egalizarea şi nivelarea societăţii, ceea ce au reuşit într-o oarecare măsură regimurile totalitare. În aceste sisteme însă, faptul că viaţa mai putea fi cât de cât suportabilă s-a datorat împrejurării că grandioasa operă de nivelare şi egalizare socială nu a fost dusă până la capăt; altfel celebrul roman *1984* al lui Orwell nu ar mai fi sinistră ficţiune, ci banal reportaj de actualitate.

Sociologi şi politologi precum Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto şi Robert Michels au sesizat cu decenii în urmă inevitabilitatea structurilor oligarhice în lumea reală. Cel din urmă, a formulat „legea de aramă a oligarhiei", căreia îi sunt supuse toate asociaţiile de mari dimensiuni. „Majoritatea oamenilor se vor găsi mereu în imposibilitate, poate chiar şi în stare de incapacitate, de a se guverna singuri. Chiar şi atunci când nemulţumirea maselor reuşeşte pentru o singură dată să smulgă clasei dominante puterea, ar trebui să preexiste deja în rândul maselor însele o nouă minoritate organizată, care să preia funcţia unei clase dominante. Veşnic minoră, majoritatea este predestinată printr-o cumplită fatalitate a istoriei, să vadă cum dominaţia unei mici minorităţi născute din pântecele său se impune asupra sa, ea servind doar ca piedestal pentru mărimile oligarhiei"[1].

Trăsăturile oligarhice ale statelor contemporane se manifestă, după cum am mai precizat, prin formarea şi perpetuarea elitelor. Criteriile pentru a accede în aceste cercuri restrânse, informale, în general neinstituţionalizate dar influente ţin de meritul profesional, de capacitatea de a capta audienţa unor categorii sociale, deţinerea unor funcţii şi demnităţi publice ori a altor pârghii de putere, de puterea economică sau, uneori, de anumite valori intelectuale, morale sau spirituale. Deşi criteriul eredităţii este respins, iar filiaţia sau rudenia faţă de un membru al elitei poate fi şi un handicap, descendenţii elitelor au aproape întotdeauna avantaje

[1] R. MICHELS, *Zur Soziologie des Parteiwesens*, ed. a 2-a, Kröner, Leipzig, 1925 (prima ediţie: Werner Klinkhardt, Leipzig, 1911), p. 361 şi urm., apud R. ZIPPELIUS, *ASL*, p. 161. În prima ediţie (*Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Werner Klinkhardt, Leipzig, 1911, accesibilă pe www.archive.org), pasajul menţionat se găseşte la p. 376.

considerabile din start. În democrațiile parlamentare, elitele puterii sunt în general pluraliste și deschise față de accesul noilor membri. Inevitabil, anumite categorii socioprofesionale sunt caracterizate – în măsuri diferite și sub aspecte diferite – printr-o mai mare rigiditate în aceste privințe: corpul ofițeresc, clerul, magistrații sau universitarii ori academicienii.

Prezența elementelor elitare nu transformă automat un sistem politic într-o oligarhie. Firește, detractorii și contestatarii unui regim sau adversarii săi ideologici vor pretinde întotdeauna că acesta are un caracter oligarhic (sau „plutocratic", cum era etichetat sistemul parlamentar în terminologia național-socialiștilor). Consolidarea elementelor oligarhice constituie însă un permanent pericol pentru o democrație, ca și derapajul într-un sistem autoritar. Remediul îl constituie însă nu nivelarea socială sau „decapitarea" elitelor, ci întărirea și eficientizarea sistemelor de feed-back democratic ale societății asupra statului, prin alegeri, libertatea presei și a opiniilor, autoorganizarea și mobilizarea societății civile și apărarea drepturilor fundamentale.

Democrațiile reprezentative sunt în prezent singurele forme politice viabile în care democrația poate coexista cu un grad acceptabil de respectare a drepturilor fundamentale. Teoretic, democrația directă constituie o soluție rezonabilă, fiind de altfel aplicată în unele cantoane elvețiene. Totuși, la dimensiunile unor comunități mai largi, această soluție se vădește ca evident impracticabilă. Democrația reprezentativă este legată indisolubil de principiile statului de drept, care vor fi examinate în detaliu mai jos[1]. Formele democrației reprezentative, stabilite după criteriul modului de aplicare a principiului separației puterilor vor fi expuse în detaliu mai jos, în capitolul al II-lea, consacrat teoriei constituției[2].

III. Monarhii și republici

După criteriul juridic al modului de desemnare a șefului de stat, formele de guvernământ pot fi **monarhice** sau **republicane**. **Monarhia actuală** nu păstrează decât câteva din trăsăturile caracteristice monarhiilor din trecut (subsumabile monocrațiilor), de regulă cele mai puțin importante pentru exercițiul puterii. Chiar și față de monarhiile constituționale din secolul al XIX-lea, poziția monarhului actual este sensibil mai puțin relevantă politic. Totuși el nu rămâne un simplu element de decor, personificare a tradiției și continuității statele sau simbol al unității naționale. Uneori rolul său poate fi decisiv, iar atitudinea sa determină cursul evenimentelor politice și evoluția viitoare a statului și a societății. Eșecul loviturii de stat militare din Spania din 1982 a fost în primul rând rezultatul poziției energice și hotărâte a Regelui Juan Carlos, a cărui aprobare și sprijin puciștii

[1] Vezi *infra*, §7. Statul de drept.

[2] Vezi *infra*, §15. Regimuri politice sau constituționale.

sperau să le obţină; în urma dezavuării publice a acţiunii lor de către acesta, autorii loviturii de stat au renunţat să persevereze în realizarea planurilor lor şi s-au predat autorităţilor.

Faptul că şeful unui stat monarhic nu ocupă poziţia unui simplu figurant politic, precum şi integrarea organică a monarhului în toate domeniile vieţii unei societăţi contemporane sunt atestate de această expunere a rolului Reginei în Marea Britanie: „Regina este astăzi un simbol al identităţii naţionale, un punct de focalizare a loialităţii naţionale, transcendând rivalităţile partizane şi întărind coeziunea socială. Imnul naţional este [intitulat] 'God save the Queen'; monezile şi timbrele poştale britanice îi poartă efigia; regina personifică statul şi naţiunea, istoria şi continuitatea lor. Guvernul este Guvernul Majestăţii Sale; guvernarea este îndeplinită în numele Reginei; suveranitatea este atribuită Reginei în Parlament; puteri juridice largi revin Maiestăţii Sale sau Maiestăţii Sale în Consiliu; curţile de justiţie sunt curţile Reginei. Încoronarea, căsătoriile şi funeraliile regale sau învestitura unui Prinţ de Wales constituie evenimente naţionale majore, aducând trecutul în prezent, prin intermediul unor splendide şi fastuoase ceremonii şi a unor ritualuri străvechi. Regina este prin excelenţă un element de demnitate în Constituţia engleză. Ea este de asemenea un stâlp al Bisericii Anglicane, un exemplu de virtute familială, un personaj faţă de care toată lumea manifestă respect în viaţa publică şi într-o societate în care deprinderea de a arăta respect se diminuează. Ea are nefericirea de a i se pretinde să trăiască în strălucirea orbitoare a publicităţii şi să satisfacă exigenţe pe care nici un muritor de rând nu poate spera să le îndeplinească. Cea mai mică indiscreţie sau cel mai neînsemnat lapsus verbal poate fi subiect al unui comentariu ostil, căruia ea nu va putea să-i dea o replică în nume propriu. Poate că, recunoscând acest pericol, Regina nu dă interviuri, iar reporterii nu îi pun întrebări în timpul apariţiilor în public. Prin urmare, ea trebuie să încerce să se stăpânească şi să nu ofenseze pe nimeni; nu numai că nu trebuie să spună sau să facă nimic greşit, dar trebuie mereu să spună sau să facă ceea ce se cuvine, indiferent de înclinaţiile ei personale"[1].

Monarhia nu este rezultatul unei opţiuni politice determinate sau al unei decizii instantanee a constituantului. Acolo unde există, ea are aproape întotdeauna origini imemoriale, care coincid de regulă cu întemeierea statului sau cu formarea naţiunii; prin urmare, monarhia poate fi abolită de o adunare constituantă, dar nu poate fi niciodată creată de aceasta. Păstrarea formei monarhice de guvernământ, acolo unde mai există, este de regulă expresia unei atitudini pline de consideraţie faţă de tradiţie, a unui anumit conservatorism aliat cu pragmatismul, rezultat al unei anumite rezerve faţă de soluţiile pripite şi voluntariste, faţă de generalizările facile şi de primatul ideologiei. Faptul că anumiţi potentaţi şi dictatori, cu profiluri

[1] S. de SMITH, R. BRAZIER, *Constitutional and Administrative Law*, eighth edition by Rodney Brazier, Penguin Books, London, 1998, pp. 117 şi urm.

morale şi viziuni politice din cele mai diferite, de la Cezar, la Bonaparte şi până la Reza Pahlavi şi Bokassa, au decis la un moment dat să îşi asume prerogative monarhice nu constituie atât o infirmare a caracterului conservator şi moderat al monarhiei, cât mai ales o atestare a ambiţiei lor politice în sensul stabilizării regimului autoritar pe care l-au instituit şi al învestirii sale cu mantia legitimităţii.

Trăsătura esenţială a **formei de guvernământ republicane** nu rezidă în primul rând în eligibilitatea şefului statului (destul de multe monarhii din trecut erau elective) şi nici în limitarea în timp a duratei exercitării puterii (uneori, ce-i drept rar, domnia monarhilor era limitată, după cum alteori mandatele unor preşedinţi se succed până la moartea sau răsturnarea acestora), ci în **etosul politic şi juridic diferit**. Instaurarea republicii implică abandonarea deliberată, de multe ori în mod solemn, a unei tradiţii politice percepute ca desuetă sau pernicioasă precum şi voinţa expresă de a inaugura o nouă eră politică, bazată pe principii total diferite de cele în vigoare anterior. Vechile ierarhii şi valori sunt abandonate, şi odată cu ele, cutumele şi instituţiile care le-au dat consistenţă şi efectivitate. În noua ordine, care se vrea „un început de ciclu", gândirea orientată spre soluţii generale şi abstracte, structurate într-un sistem unitar şi coerent, cu pretenţii de universalitate, coexistă cu invocarea unor alte tradiţii, livreşti, democratice şi republicane, idealizate şi transfigurate prin prisma lecturilor din clasicii antichităţii greceşti şi romane.

Făcând abstracţie de câteva incidente istorice minore[1] soluţia unei guvernări republicane nu a constituit subiect de discuţie în statul românesc modern. Chiar şi comuniştii, în perioada care a urmat accederii lor la putere (6 martie 1945), au respins drept calomnii ale „partidelor istorice" orice acuzaţii privind intenţia guvernului lor de a înlătura în viitorul apropiat monarhia. **Actul de la 30 decembrie 1947** (abdicarea Regelui Mihai I) a constituit o surpriză chiar şi pentru mulţi din partizanii regimului. În literatura juridică au fost puse în discuţie atât validitatea actului de abdicare, cât şi cea a legii subsecvente prin care se proclama Republica, precum şi legitimitatea formei republicane de guvernământ instaurate astfel[2]. În privinţa împrejurării că abdicarea Regelui a fost obţinută forţat nu există controverse; totuşi aproape toate abdicările din cursul istoriei au fost obţinute prin constrângere, puţini fiind cei care renunţă de bunăvoie la putere. Relevantă din punct de vedere juridic este problema constituţionalităţii actelor imediat ulterioare abdicării. Parlamentul unicameral rezultat în urma fraudării alegerilor din noiembrie 1946 şi dominat de comunişti a fost convocat în după-amiaza aceleiaşi zile. Prin Legea nr. 363/30 decembrie 1947 se ia act de abdicarea Regelui, se aboleşte

[1] Precum „Republica de la Ploieşti" din august 1870, legată de numele lui Alexandru Candiano-Popescu.

[2] E. FOCŞENEANU, *Istoria constituţională a României 1859-1991*, ed. a 2-a, revizuită, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1998 (prima ediţie: 1992), pp. 101-114; VRABIE I, pp. 144-146.

monarhia şi se proclamă ca formă de stat (mai corect: de guvernământ), Republica. Totodată, legea abrogă Constituţia din 1923, încă în vigoare la acea dată.

Este evident de la bun început că dispoziţiile Legii nr. 363/1947 erau şi sunt neconstituţionale. Conform constituţiei în vigoare, abdicarea Regelui ducea la declararea vacanţei tronului[1], urmând a se aplica dispoziţiile constituţionale referitoare la succesiune. O lege ordinară nu putea rezolva această problemă şi – cu atât mai puţin – nu putea aboli monarhia ori proclama republica. În plus, condiţiile în care a fost ţinută şedinţa din 30 decembrie 1947 a Adunării Naţionale (aflată în vacanţă parlamentară şi convocată în sesiune extraordinară imediat după abdicarea Regelui) sunt mai mult decât dubioase. Este greu de crezut că în condiţiile precare ale anilor postbelici, în câteva ore au putut fi găsiţi, anunţaţi şi aduşi în Bucureşti deputaţii împrăştiaţi în toată ţara. În afară de cvorum – care în mod aproape sigur nu a fost întrunit – nici celelalte reguli procedurale privind adoptarea legilor nu au fost respectate. Proiectul de lege nu figura pe ordinea de zi, nu fusese dezbătut în comisii, nu a fost prezentată expunerea de motive şi nici nu a fost discutat pe articole. Procesele verbale atestă însă faptul că s-a ovaţionat de douăzeci de ori[2], împrejurare cât se poate de sugestivă şi emblematică pentru atmosfera în care se vor ţine de acum înainte şedinţele adunării reprezentative.

Neconstituţionalitatea evidentă a Legii nr. 363/1947 are implicaţii directe asupra legitimităţii actului de instaurarea a Republicii. Credem că este absolut clar că acţiunii lui Petru Groza şi Gheorghe Gheorghiu-Dej (cei care l-au determinat pe Rege să abdice), precum şi actelor subsecvente le lipseşte orice element de legitimitate politică şi constituţională. Îndepărtarea Regelui Mihai I a fost percepută de contemporani în mod aproape unanim ca o grea lovitură; în acel moment şeful statului se bucura de o popularitate depăşind pe departe pe cea a oricărui alt om politic, iar opinia publică vedea în el singura speranţă, atât în privinţa unei temperări a excesele guvernanţilor de atunci, cât şi în privinţa unei eventuale întoarceri la un regim politic democratic. Plecarea Regelui României lăsa ţara la discreţia comuniştilor şi însemna înlăturarea ultimului obstacol în calea exercitării neîngrădite a puterii de către aceştia. Forma republicană de guvernământ este legitimată prin voinţa poporului; pentru adepţii ei, ea este superioară monarhiei tocmai prin aplicarea consecventă a principiilor democratice, inclusiv, şi mai ales, în privinţa desemnării şefului statului. Or, în cazul actului de la 30 decembrie 1947, chiar voinţa poporului a fost în modul cel mai grav încălcată. Republica română este prin urmare grevată de acest certificat de naştere infamant, atestând violarea tocmai a principiilor care în orice republică sunt privite ca primordiale. Din perspectiva principiilor democraţiei, actul de la 30 decembrie este lipsit de orice legitimitate, reprezentând o denaturare grotescă a spiritului republican.

---

[1] Prevăzută de art. 79 din Constituţia din 1923.

[2] E. FOCŞENEANU, *op. cit.*, p. 112.

Ilegitimitatea actului de la 30 decembrie nu implică însă validitatea în continuare a Constituției din 1923[1] și persistența monarhiei. Puterea constituantă a poporului se manifestă și în mod tacit. Cu certitudine, ea nu s-a manifestat nicidecum prin actul menționat, dar din faptul acceptării (silite) a regimului totalitar comunist și a ordinii politice instaurate de acesta, pe durata mai multor decenii, putem conchide că treptat, s-a constituit și o nouă ordine constituțională, prin acceptarea tacită a regulilor impuse de comuniști. Noua constituție comunistă a fost deci acceptată de puterea constituantă a poporului, ce-i drept, prin constrângere și teroare, și nicidecum din eroare sau prin decizie liberă și independentă. Faptul că – cu rare și cu atât mai meritorii excepții – majoritatea poporului nostru s-a supus acestei ordini sinistre constituie obiect de studiu pentru istorici, politologi și sociologi, ca și discutarea motivelor, a alternativelor posibile ori a soluțiilor și a șanselor neutilizate; pentru un jurist însă, ordinea efectivă reprezintă o ordine validă, cu toate implicațiile ei, faste sau nefaste. Ea poate fi și trebuie criticată; consecințele ei inacceptabile, injuste sau nerezonabile trebuie respinse sau corectate, din perspectiva legilor de azi, iar în lipsa unor reglementări pertinente, în baza principiilor generale ale dreptului. Dar trecutul nu poate fi schimbat, iar din acest trecut face parte și faptul că din 30 decembrie 1947 România a devenit republică.

Forma de guvernământ a României a constituit obiect de dezbatere publică după 22 decembrie 1989. Pentru o parte a populației – mai ales pentru cei în memoria cărora mai era prezentă atmosfera din ziua de 30 decembrie 1947 și pentru cei care prin cultură și educație erau capabili să-și constituie o părere proprie despre evenimentele de atunci, contrară viziunii distorsionate a propagandei oficiale – soluția revenirii la monarhie și la Constituția din 1923 părea a fi singura justă. Susținători ai monarhiei au solicitat organizarea unui referendum, prin care poporul să se pronunțe asupra formei de guvernământ. Un asemenea referendum n-a mai fost organizat; reprezentanții partidului de guvernământ (FSN, apoi FDSN, iar apoi PDSR) au susținut că prin referendumul din 8 decembrie 1991, aprobând noua Constituție, poporul român s-a pronunțat implicit și asupra formei republicane de guvernământ.

Este neîndoielnic că un asemenea referendum ar fi dat câștig de cauză *status-quo*-ului; adepții republicii ar fi obținut o considerabilă majoritate. Totuși, datorită faptului că republica s-a născut în condițiile dubioase și foarte puțin glorioase ale actului de la 30 decembrie 1947, în opoziție flagrantă cu voința marii majorități a poporului, era necesar să se ofere noii republici române formalitatea – nicidecum inutilă sau exorbitantă – a unui certificat de naștere legitim și onorant. Manifestarea clară, expresă și solemnă a voinței poporului prin referendumul

[1] Pentru argumente în sprijinul ideii validității Constituției din 1923, vezi E. FOCȘENEANU, *op. cit.*, p. 114.

privitor la forma de guvernământ ar fi putut consacra, în strictă fidelitate faţă de etosul şi principiile republicane, ruptura decisă faţă de tradiţia şi mentalităţile nefaste ale perioadei 1947-1989, anunţând totodată începutul unui nou ciclu politic.

IV. State unitare şi state compuse

Sub aspectul exercitării puterii în teritoriu – sau al „separaţiei verticale a puterii" – **statele pot fi unitare sau compuse.** Statele unitare au un singur sistem de drept, un singur aparat de stat cu un singur nivel de autorităţi legislative, executive şi judecătoreşti (şi o singură curte supremă) şi – întotdeauna – o singură cetăţenie.

Statele unitare sunt produsul parcurgerii integrale a procesului de centralizare a puterii în epoca modernă. Procesul de centralizare a dus nu numai la concentrarea majorităţii prerogativelor în mâinile unei singure autorităţi, ci şi la uniformizarea administraţiei, a dreptului şi a justiţiei şi chiar a limbii şi a culturii. Particularităţile, prerogativele privilegiile şi libertăţile provinciilor şi ale regiunilor sunt abolite sau reduse considerabil. Această evoluţie a fost apreciată multă vreme ca un fapt pozitiv, implicând raţionalizarea şi eficientizarea dreptului şi a administraţiei. În celebra sa lucrare despre democraţia americană Tocqueville contrapune administraţia riguros organizată, metodică şi eficientă a Franţei cu cea aparent haotică, neprofesionistă şi dezorganizată a Statelor Unite; tot el observă însă că, în cel din urmă caz, energiile considerabile declanşate în urma participării voluntare şi angajate a comunităţilor locale în problemele care le privesc direct compensează lipsa de eficienţă şi produce rezultate mai notabile decât în condiţiile pasivităţii lâncede a unei societăţi obişnuite cu ideea că deciziile importante, ca şi responsabilităţile, revin autorităţilor, iar soluţiile problemelor curente cad de asemenea în sarcina lor.

Aceste inconveniente pot fi atenuate într-un stat unitar prin instituirea unui nivel rezonabil de autonomie locală,[1] precum şi prin **descentralizare şi desconcentrare.**

Desconcentrarea implică transferul anumitor atribuţii administrative ale puterii centrale pe plan local, în beneficiul unui organ de stat, sau „regula generală de repartizare a atribuţiilor şi mijloacelor între diverse eşaloane ale administraţiilor civile [=ale autorităţilor administrative]"[2]. Obiectul desconcentrării constă în asigurarea exercitării optime a puterii de stat prin apropierea de cei administraţi

[1] Vezi G. GÎRLEŞTEANU, *Drept constituţional şi instituţii politice*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012.

[2] J. GICQUEL (avec la collaboration de Jean-Éric Gicquel), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 19e édition, Montchrestien, Paris, 2003, p. 65. Autorul citează expresia plastică formulată în secolul al XIX-lea de Odilon Barrot, conform căreia, „este întotdeauna acelaşi ciocan care izbeşte, însă de data asta se suflecă mâneca".

a bazei organelor statului; acestea rămân etatice. Sistemul administrației deconcentrate nu implică neapărat recunoașterea personalității juridice de drept public unor alte entități organizatorice în afara statului. În noua versiune a legii noastre fundamentale, art. 120 alin. (1) stabilește că „[a]dministrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării [sic!]".

Descentralizarea implică autoadministrarea. Ea constituie un principiu al libertății și se identifică cu democrația locală; sub acest aspect, ea implică o delegare a anumitor atribuții ale puterii centrale pe plan local, în beneficiul reprezentanților aleși ai cetățenilor[1]. Descentralizarea depășește cadrul general al statului-persoană-juridică; ea reclamă conferirea sau recunoașterea personalității juridice unor entități teritoriale – regiuni, departamente (județe), comune, orașe – deprinse a se administra ele însele în condițiile unei relative autonomii față de guvernanți și de organele centrale[2]. Utilitatea descentralizării este incontestabilă; ea permite satisfacerea aspirațiilor populației care, pe de o parte, se consideră, nu fără motiv, mai puțin calificată să-și administreze provincia și regiunea și să-și determine viitorul, dar, pe de altă parte, dorește să-și păstreze originalitatea și trăsăturile proprii[3]. În vederea realizării descentralizării teritoriale este necesar să se determine colectivitatea care va beneficia de personalitatea juridică de drept public (județul, orașul comuna), să se stabilească prin lege modul în care aceste colectivități teritoriale vor fi administrate de organe alese de către cetățeni, să se stabilească atribuții consistente în seama autorităților publice locale și – nu în ultimul rând – resurse financiare suficiente pentru exercitarea în bune condiții a atribuțiilor respective[4].

Statele compuse apar fie ca **asociații de state**, fie ca federații (**state federale**). În decursul istoriei au apărut cele mai diverse forme de asociere între state. O teorie generală a federației[5] începe să fie schițată abia în secolul al XIX-lea. Din acea epocă s-a impus clasificarea asociațiilor de state în patru categorii: uniuni personale, uniuni reale, confederații și federații.[6]

---

[1] Idem, loc. cit. Autorul observă că termenii echivalenți în limba engleză („local government" și „self-government") sunt mai expresivi.

[2] P. PACTET, F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, *Droit constitutionnel*, 23e édition, Armand Colin, Paris, 2004, p. 43.

[3] Idem, loc. cit.

[4] Vezi și lucrarea citată anterior, pp. 43-44.

[5] G. JELLINEK, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, O. Haering, Berlin, 1882; C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, Duncker & Humblot, Berlin, 1965 (prima ediție: 1928), pp. 363-391; A. GAMPER, *A „Global Theory of Federalism": The Nature and Challenges of a Federal State*, în „German Law Journal", vol. 6, No. 10 (2005), pp. 1297-1318.

[6] Regăsită de exemplu în cursul introductiv de la Iași al lui C. STERE, *Introducere în studiul dreptului constituțional*, Tipografia Editoare „Dacia", Iași, 1903, pp. 135-161.

Asociaţiile de state constituie forme istorice prin care unul sau mai multe state au fost reunite – permanent sau temporar – sub o autoritate comună. În principiu, membrii unei asociaţii de state au o poziţie juridică egală sau cel puţin comparabilă, spre deosebire de cazul **ierarhiilor de state**[1], formaţiuni politice în care un stat sau un anumit teritoriu este supus autorităţii unui stat străin.

O primă formă a asociaţiei de state o constituie **uniunea personală**. Ea apare în cazul a două state monarhice, unde în baza legilor succesorale demnitatea de şef de stat revine unei persoane care se află deja pe tronul unui alt stat. Fiecare din cele două state îşi păstrează ordinea politică şi juridică distinctă, propriile organe şi uneori propria politică externă. Singurul element comun rezidă în persoana şefului statului. Această situaţie se perpetuează şi în cazul succesorilor acestuia, până în momentul în care legile succesorale diferite fac imposibilă moştenirea tronului în unul din cele două state a succesorului la tron din celălalt stat. Exemplul cel mai elocvent este cel al uniunii personale între Anglia şi Regatul Hanovrei: uniunea a început în 1714, la urcarea pe tron a lui George I al Angliei şi a încetat în 1837, anul urcării pe tron al Reginei Victoria, care însă, ca femeie, nu putea moşteni şi tronul Hanovrei.[2]

Uniunea reală este o formă a asociaţiei de state în care alături de persoana şefului statului, cele două (sau mai multe) formaţiuni politice au în comun şi anumite organe, de regulă executive. Cazul clasic îl constituie Austro-Ungaria, între 1867 şi 1918. În afară de şeful statului (Împărat al Austriei şi Rege al Ungariei), cele două părţi ale dublei monarhii mai aveau în comun departamentele de război, de afaceri externe şi de finanţe. Principatele Unite ale Moldovei şi Ţării Româneşti intră în această categorie, în primii ani de după dubla alegere a lui Alexandru Ioan Cuza. Organele comune erau Curtea de Casaţie de la Focşani (mutată ulterior în Bucureşti), instanţa supremă a comună a celor două ţări precum şi Comisia Centrală (tot din Focşani), organ consultativ permanent care urma să redacteze proiecte de legi comune pentru adunările celor două ţări precum şi a unor proiecte de codificare a legilor existente.

Confederaţia constituie o formă de asociere a statelor în care membrii îşi păstrează suveranitatea dar delegă unor organisme comune anumite atribuţii, în special – dar nu exclusiv – de domeniul politicii externe şi de apărare. Sub aspectul naturii juridice, confederaţia este **o uniune de drept internaţional public** (şi nu

---

[1] Întâlnim ierarhii de state în cazul raporturilor dintre suzeran şi vasal (cum au fost ţările române faţă de Poarta Otomană) al protectoratului, al teritoriilor sub mandat internaţional (în perioada interbelică) şi al teritoriilor sub tutelă internaţională (în perioada postbelică). Dominioanele britanice constituie forme de subordonare ierarhică a statelor care, formal, se mai menţin uneori şi în prezent. Astfel, în Canada şi Australia, şeful statului continuă să fie formal Regina Elisabeta a II-a a Marii Britanii. Pentru detalii privind ierarhiile de state, vezi DRĂGANU I, pp. 227-230.

[2] Detalii în C. STERE, *Introducere în studiul dreptului constituţional*, Tipografia Editoare „Dacia", Iaşi, 1903, pp. 136-137.

de drept constituțional, intern). Membrii confederației își păstrează nu numai suveranitatea, dar adesea și dreptul de legație, realizându-și politica externă atât în cadrul și prin mecanismele confederației, cât și prin propriile misiuni diplomatice. Organul comun (dietă sau congres) este format din reprezentanți ai statelor confederate (și nu ai electoratului din acele state), numiți de regulă de guvernele acestora. Ei au statut diplomatic, și nu de deputați. Confederația este bazată frecvent pe comunitate de interese și pe o anumită omogenitate în privința organizării statale și a valorilor politice a tuturor membrilor săi. Cauzele care determină asocierea într-o confederație sunt în general de ordin extern, privind combaterea unui inamic sau a unui pericol comun. De cele mai multe ori, confederația nu își menține structura prea mult timp; ea fie se destramă sau rămâne o legătură pur formală, fie se transformă într-o asociație mai strânsă, și anume într-un stat federal. De exemplu, Confederația Germană a luat naștere în 1815, în urma Congresului de la Viena. Ea reunea 38 de state germane, cele mai puternice fiind Austria și Prusia, care de altfel și rivalizau pentru hegemonie în cadrul confederației. Formal ea a încetat în 1866, dar cel târziu în 1848 era evident că ea încetase să mai reprezinte o structură viabilă care să integreze politic pe toți membrii săi. În urma înfrângerii Austriei în războiul din 1866, ia naștere Confederația Nord-Germană, sub hegemonia Prusiei și cu excluderea Austriei. Această confederație se transformă în 1871, în urma victoriei asupra Franței, în federație, incluzând și statele sud-germane, aliate tradiționale ale Austriei. Imperiul German din 1871 era în fapt o federație de principi; omogenitatea și coeziunea sa consta în forma monarhică de guvernământ (absentă doar în orașele-state), în regimul constituțional și mai ales în voința politică de unitate națională. Confederația nord-americană (care nu trebuie confundată cu Confederația statelor secesioniste din timpul războiului civil) a durat între anii 1776 și 1787. Adoptarea Constituției Statelor Unite a marcat transformarea acestei asociații de state într-un stat federal.

Această transformare, necesară și greu evitabilă, a fost însă privită cu rezervă de o bună parte a clasei politice și a opiniei publice, care se temea de existența unei entități politice dispunând de prerogative considerate ca prea extinse. În apărarea pe plan publicistic a noii constituții, prin susținerea tezei compatibilității între un guvern federal puternic și libertatea cetățenilor precum și a posibilității controlului eficient asupra instituțiilor nou create, s-au ilustrat **James Madison, Alexander Hamilton** și **John Jay**. Ei au redactat în total un număr de 87 de articole, publicate în revista „**The Federalist**" și semnate invariabil cu pseudonimul „Publius". Reunite în volum, aceste texte constituie o lectură cvasi-obligatorie pentru orice intelectual american, fiind privite și în prezent ca o eminentă și memorabilă formulare a principiilor și valorilor politice ale democrației americane.

Ca asociație supranațională, actuala **Uniune Europeană** nu se încadrează perfect în categoria confederațiilor de state, având unele trăsături care merg dincolo de limitele atribuite în general unei asemenea structuri etatice. Totuși, evoluția ei

către o federaţie de state se dovedeşte a fi destul de dificilă; în mai multe ţări – în special în Marea Britanie şi în Franţa – există o ostilitate clară faţă de ideea federaţiei, fapt care a determinat în cele din urmă şi omiterea acestui termen în textul Tratatului instituind o Constituţie pentru Europa. În prezent, Uniunea Europeană este mai apropiată sub aspectul naturii juridice de o confederaţie de state, vădind însă şi anumite elemente distinctive, neîntâlnite în cazul acestei forme de asociere[1].

Federaţia constituie o formă de stat compus în care statele componente sunt integrate în plan constituţional în uniune, pierzându-şi practic suveranitatea.

Distincţia netă între confederaţie şi federaţie – după criteriul naturii juridice a uniunii (de drept internaţional sau de drept constituţional), al suveranităţii statelor membre (menţinută în confederaţii, abandonată în statele federale) sau al naturii mandatului reprezentanţilor în organele comune (deputaţi ori reprezentanţi ai guvernelor statelor) – s-a cristalizat treptat către sfârşitul secolului al XIX-lea. Până atunci, cei doi termeni erau utilizaţi indistinct[2], întrucât diversele asociaţii confederative cunoşteau grade diferite de integrare a statelor membre; problema dacă un stat membru este sau nu suveran a preocupat decenii de-a rândul literatura juridică, rămânând multă vreme subiect de controversă. Treptat însă, pe măsură ce autorităţile „(con)federaţiei" şi-au consolidat poziţia, prerogativele statelor membre îşi pierd din importanţă şi semnificaţie, iar actului constitutiv al (con) federaţiei i se recunoaşte caracterul de lege fundamentală a statului.

Un stat federal are două niveluri normative: cel al dreptului federal şi cel al dreptului statelor membre. Există două categorii de autorităţi publice (legislative, executive şi judecătoreşti), la nivelul federaţiei şi la nivelul statelor membre. Statele membre au constituţii proprii şi – de multe ori – cetăţenie proprie, alături de cea federală.

Problema cheie pentru orice stat federal o constituie separaţia verticală a puterilor, adică repartizarea competenţelor între federaţie şi state. Nu există o soluţie sau o formulă general valabilă în acest sens, fiecare state federal şi-a dezvoltat propriul sistem şi l-a adaptat şi actualizat treptat în practica sa politică şi constituţională necesităţilor practice.

Astfel, în cazul Statelor Unite, Constituţia enumeră limitativ, în art. 1, secţiunea a VIII-a, domeniile în care Congresul Statelor Unite poate adopta legi. Amendamentul X (1791) la Constituţia americană precizează clar că orice putere care nu este atribuită în mod expres prin Constituţie Federaţiei revine statelor sau poporului. În consecinţă, largi domenii legislative au rămas în competenţa statelor; acestora

---

[1] De exemplu, existenţa Parlamentului European, ai cărui deputaţi sunt aleşi în mod direct de către alegătorii statelor membre, o dată la cinci ani.

[2] Chiar şi acum mai persistă o asemenea situaţie: „Confederaţia Elveţiană" este firește un stat federal; denumirea oficială a statului a fost adoptată însă înainte ca în literatură să se fixeze definitiv distincţia teoretică între „federaţie" şi „confederaţie".

le revine reglementarea dreptului penal şi jurisdicţia penală (cu excepţii privind crime federale: falsificare de bani, trafic de droguri sau răpiri urmate de cereri de răscumpărare); largi domenii ale dreptului privat (proprietate reală, contracte, obligaţii, familia şi succesiunile) ţin de asemenea de jurisdicţia statelor. Prin interpretarea extensivă a unor dispoziţii constituţionale din art. I, secţiunea a VIII-a (precum cea a „comerţului între state" – clauza a 3-a din secţiunea citată), Curtea Supremă a permis însă ca autorităţile federale să-şi extindă treptat sfera de competenţă, reglementând şi în domenii neprevăzute în legea fundamentală, precum cele ale salariilor minime, protecţiei muncii sau producţiei agricole.[1] În ultimele decenii Curtea şi-a modificat poziţia[2], reafirmând importanţa principiului federalismului. Astfel într-o decizie din 2002 instanţa americană statua că „Suveranitatea dual este trăsătura definitorie a proiectului constituţional al naţiunii noastre. Prin ratificarea Constituţiei, statele nu au consimţit la a deveni simple apendice ale Guvernământului Federal. Dimpotrivă. Ele au intrat în Uniune cu suveranitatea intactă."[3]

Adoptată în 1998, noua constituţie a Elveţiei consacră celui de al treilea titlu (art. 42-135) raporturilor între confederaţie, cantoane şi comune. Raporturile dintre confederaţie (Bund) şi cantoane se bazează pe principiul colaborării şi pe respect şi sprijin reciproc; disputele dintre cantoane sau dintre cantoane şi confederaţie urmând a fi soluţionate prin negocieri şi mediere (art. 44). Cantoanele participă la procesul decizional federal, în special la adoptarea legilor federale [art. 45 alin. (1)]. Confederaţia trebuie să respecte autonomia cantoanelor (art. 47), dar dreptul federal are prioritate faţă de dreptul cantonal (art. 49). Capitolul II al aceluiaşi titlu, privitor la competenţe, enumeră principalele domenii ale activităţii statale, precizând cui revin competenţele în fiecare caz. Astfel, anumite domenii, precum

---

[1] Vezi în special jurisprudenţa Curţii referitoare la legislaţia de implementare a politicii economice de „New Deal" a preşedintelui Franklin. D. Roosevelt, mai ales deciziile pronunţate în cazurile U.S. vs. Darby Lumber & Co, [312 US. 100 (1941)], Wickard vs. Filburn [317 U.S. 111 (1942)].

[2] Astfel, pentru prima oară după mai mult de cinci decenii de deferenţă faţă de legiuitorul federal, Curtea a declarat neconstituţională o lege federală, stabilind că des invocata clauză constituţională privitoare la comerţul interstatal nu putea fi interpretată în sensul unei abilitări a Congresului de incrimina introducerea unor arme de foc în şcolile publice. Vezi U.S. vs. Lopez, 514 U.S. 549 (1995).

[3] Federal Maritime Commission vs. South Carolina State Ports Authority, în 535 U.S., 743, la p. 751 (2002). În original: „Dual Sovereignty is a defining feature of our Nation's constitutional blueprint. States, upon ratification of the Constitution, did not consent to become mere appendages of the Federal Government. Rather, they entered the Union with their sovereignty intact". Vezi K.M. SULLIVAN, *From States' Rights Blues to Blue States' Rights: Federalism after the Rehnquist Court*, în „Fordham Law Review", vol. 75 (2006), pp. 799-813. Într-o altă decizie citată de autoarea precedentă [U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton, 514 U.S. 779 (1995), opinia concurentă a judecătorului Anthony Kennedy, la p. 838], se statuează că „Federalism was our Nation's own discovery. The Framers split the atom of sovereignty. It was the genius of their idea that our citizens would have two political capacities, one state and one federal, each protected from incursion by the other".

cel al politicii externe, al armatei şi apărării civile, al educaţiei profesionale, al cercetării, al promovării sportului, al încurajării filmului elveţian, al protecţiei mediului, al amenajării teritoriului, al pădurilor, al pescuitului, vânătorii şi protecţiei animalelor, al lucrărilor publice, al transportului rutier sau al energiei nucleare ţin de competenţa confederaţiei. Domeniile securităţii, al educaţiei tinerilor şi adulţilor, al măsurilor privind menţinerea raporturilor pacifice între membrii diferitelor comunităţi religioase şi cel al dezvoltării durabile revin confederaţiei şi statelor în comun. În fine, educaţia în general, cultura, reglementarea raporturilor dintre biserică şi stat cad în competenţa cantoanelor. Plângerile referitoare la încălcarea autonomiei cantonale sau comunale precum şi litigiile de drept public dintre confederaţie şi cantoane sau dintre cantoane cad în jurisdicţia Curţii Supreme Federale [art. 189 lit. b) şi d)].

În Germania, Legea Fundamentală din 1949 prevede că statele federate („Land"-urile) au dreptul de a legifera, în măsura în care competenţele legislative nu sunt conferite, prin acea lege fundamentală, federaţiei [art. 70 alin. (1)]. Constituţia menţionată consacră două categorii de domenii de legiferare: domeniul federal exclusiv şi domeniul legislaţiei concurente. În prima categorie de domenii, statele pot totuşi emite legi, atunci când sunt abilitate expres la aceasta, printr-o lege federală (art. 71). Principalele domenii ale legiferării exclusiv federale sunt: relaţiile externe, cetăţenia în federaţie, libera circulaţie a persoanelor, regimul paşapoartelor, emigrarea, imigrarea, extrădarea, finanţele şi moneda, reglementarea unitară pe plan vamal şi comercial, căile ferate şi navigaţia aeriană, poşta şi telecomunicaţiile, raporturile juridice în serviciul public la nivel federal, drepturile de autor, cooperarea între federaţie şi state în domeniul poliţiei criminale, al protecţiei ordinii juridice democratice şi liberale şi al siguranţei naţionale, şi statistica (art. 73).

Sistemul german de partajare a competenţelor între federaţie şi state a cunoscut schimbări importante prin cea de-a 52-a lege de revizuire a Constituţiei, adoptată în 2006 („Reforma federală a Legii Fundamentale").

Domeniile legislaţiei concurente sunt (ca şi înainte) accesibile statelor în măsura în care **federaţia nu a făcut uz de dreptul său de legiferare**. Domeniile principale ale legislaţiei concurente sunt cel al dreptului civil, al dreptului penal şi execuţional penal, organizarea judecătorească, notariatul şi consilierea juridică, evidenţa populaţiei, dreptul asociaţiilor, reglementarea întrunirilor, sejurul şi stabilirea domiciliului de către străini, armele şi explozibilii, protecţia patrimoniului cultural, statutul refugiaţilor, asistenţa socială, exproprierea, circulaţia juridică a terenurilor etc. (art. 74). În anumite domenii din această categorie, enunţate în art. 72 alin. (2) (sejurul şi reşedinţa străinilor, asistenţa socială – mai puţin căminele pentru asistaţi, dreptul economic, alocaţiile pentru învăţământ şi cercetare, trecerea în proprietatea colectivă a terenurilor, resurselor naturale şi a mijloacelor de producţie etc.), federaţia are drept de reglementare doar in cazul

în care reglementarea federală este necesară în vederea menținerii unității juridice și economice, în special a similarității condițiilor de viață pe întreg teritoriul țării.[1] În sistemul federal anterior, prin art. 75 (abrogat în 2006) se prevedea că în alte domenii, enumerate limitativ, federația avea dreptul să adopte legi-cadru, lăsând statelor reglementarea de detaliu.[2] Conform noii reglementări constituționale, statele pot reglementa în domeniul legislației concurente **și în cazul în care federația a făcut uz de dreptul său de reglementare** [art. 72 alin. (3)]. Astfel statele pot adopta reglementări derogatorii („abweichende Regelungen"), în domenii precum vânătoarea (cu excepția permiselor de vânătoare), protecția naturii și a siturilor (exceptând principiile generale, speciile protejate sau protecția mediului marin), repartizarea funciară, amenajarea teritoriului etc. Această **legiferare derogatorie** a statelor constituie o importantă inovație a reformei din 2006, având drept obiectiv, pe de o parte, protejarea statelor față de „curentul" continuu în favoarea uniformizării federale a dreptului[3], iar, pe de altă parte, evitarea impunerii, drept compensație din partea federației, a renunțării la anumite competențe legislative esențiale.

Execuția legilor federale se face în principiu de către autoritățile statelor, cu excepția cazurilor menționate expres în Constituție (art. 83). În situația normală, în care statele federate execută legile federale, ele au și dreptul de a reglementa organizarea autorităților competente în acest sens, precum procedura administrativă aferentă [art. 84 alin. (1)]. Conform aceluiași articol, în cazul în care legile federale dispun altfel, land-urile pot adopta în această privință **reglementări derogatorii**.

Divergențele și litigiile privind drepturile și obligațiile federației și ale statelor, precum și litigiile dintre state ori dintre federație și state vor fi soluționate de către Curtea Constituțională Federală (art. 93 pct. 3 și 4).

Trăsătura comună a federațiilor constă în atenuarea considerabilă a unilateralismului inerent suveranității statelor moderne. Separația puterilor este realizată nu numai pe plan orizontal, între legislativ, executiv și judiciar, ci și la nivel vertical, între federație și statele componente. Deciziile sunt luate cu implicarea

---

[1] Anterior reformei din 2006, federația avea un drept de reglementare în toate domeniile legislației concurente condiționat însă de necesitatea unei reglementări federale și de survenirea uneia din următoarele trei situații: o anumită chestiune nu poate fi reglementată cu suficientă eficiență prin legislația land-urilor; reglementarea unei chestiuni printr-o lege a unui land ar prejudicia interesele genera le sau pe cele ale altui land și, în fine, reglementarea federală este necesară în vederea menținerii unității juridice și economice, în special a similarității condițiilor de viață pe întreg teritoriul țării (art. 72 în vechea redactare).

[2] Această reglementare ducea destul de frecvent la litigii constituționale, pentru a verifica dacă o anumită reglementare federală avea cu adevărat caracter de lege cadru sau intra în detalii rezervate legiferării land-urilor.

[3] În literatura juridică germană se folosește termenul de „unitarizare"(Unitarisierung).

unor colectivităţi teritoriale, cu interese de multe ori convergente sau apropiate, uneori diferite sau chiar opuse, dar care acţionează întotdeauna ca parteneri în exercitarea puterii. Puterea de stat nu mai este percepută ca emanaţie a unei singure voinţe, ci ca instrument pus în serviciul aplicării unor soluţii obţinute prin negocieri şi compromisuri reciproce, în urma unor dezbateri susţinute cu argumente şi contraargumente, cu participarea sau consultarea tuturor comunităţilor teritoriale.

V. Natura juridică a Uniunii Europene

Uniunea Europeană nu poate fi încadrată în schema clasică a statelor complexe (uniuni personale, uniuni reale, confederaţii şi federaţii). Faptul nu este surprinzător întrucât această fixare terminologică şi taxonomică a avut loc în a doua jumătate a secolului al XIX-lea, în condiţii foarte diferite de cele din prezent. Raportat la această schemă, se poate spune doar că Uniunea Europeană reprezintă o asociere mai strânsă decât cea stabilită printr-o confederaţie, fără a ajunge la soliditatea unei alcătuiri federale. Dintre formaţiunile politice apărute în epoca modernă, Cofederaţia Nord-Germană (1866-1871)[1] prezintă cele mai multe asemănări cu Uniunea Europeană.

Ideea de federaţie europeană este respinsă cu vehemenţă în unele state membre ale Uniunii (în special Marea Britanie); chiar şi pronunţarea cuvântului este uneori considerată drept provocatoare sau măcar inoportună. Ipoteza că Uniunea Europeană ar putea deveni un stat european într-un viitor apropiat poate fi respinsă ca nerealistă. Ca atare, este prematur să se afirme că Uniunea Europeană ar fi o organizaţie suprastatală aflată în tranziţie către o federaţie de state. Eşuata tentativă de adoptare a Tratatului instituind o Constituţie pentru Europa ilustrează această atitudine rezervată a politicienilor şi a opiniei publice din statele membre.

În practica instanţelor constituţionale, mai ales în cea germană a fost pus în circulaţie termenul de **asociaţie de state** (în original „Staatenverbund").[2] Conform deciziei din 2009 a Curţii Constituţionale Federale a Germaniei, asociaţia de state

[1] Confederaţia Nord-Germană a apărut în urma victoriei Prusiei asupra Austriei şi eliminii acesteia din urmă din Confederaţia Germană, creată în 1815. Noua Confederaţie Nord-Germană reunea statele germane de la nord de Main, instituia o uniune vamală între acestea şi era din start concepută pentru a integra economic, militar şi politic statele membre, în condiţiile hegemoniei de factoa Prusiei, care prin teritoriu şi populaţie depăşea toate celelalte state membre luate laolaltă.

[2] În decizia din 1993 a Curţii Constituţionale Federale Germane privind ratificarea Tratatului de la Maastricht (BVerfGE 89, 155), precum şi în decizia din 2009 a aceleiaşi instanţe privind ratificarea tratatului de la Lisabona (BVerfGE 123, 267). Prima dintre aceste decizii, redactată de profesorul Paul Kirchhof, judecător constituţional, pune în circulaţie termenul ca atare, iar cea de a doua formulează o definiţie. Vezi şi P. KIRCHHOF, *The European Union State*, în A. von BOGDANDY, *Principles of European Constitutional Law*, 2nd edition, Hart Publishing, Oxford and Portland (OR), 2007, pp. 735 şi urm.

reprezintă o asociație de durată a unor state care rămân suverane, care exercită, pe baza tratatelor constitutive, putere publică, a cărei ordine fundamentală rămâne însă la dispoziția exclusivă a statelor membre și în care popoarele – cetățenii – statelor membre rămân subiecți ai legitimării democratice.[1]

§6. Separația puterilor în stat[2]

I. Considerații generale

Separația puterilor în stat constituie unul din principiile esențiale ale statului de drept de concepție liberală; „dogmă" fundamentală a democrației parlamentare actuale, ea se regăsește, în mod expres sau implicit, în arhitectura juridică a aproape tuturor constituțiilor din momentul de față.

Ca și în cazul altor noțiuni fundamentale ale dreptului public și ale teoriei statului, cristalizarea unei concepții coerente a separației puterilor s-a produs treptat; anumite elemente ale sale pot fi întâlnite, cu un rol diferit și în proporții diferite, în operele mai multor autori, cu secole înainte de Locke și Montesquieu, de numele cărora este legată de regulă elaborarea sistematică a acestui principiu.

În opinia unui important autor britanic[3], o „doctrină pură" a separației puterilor poate fi formulată în modul următor: „este esențial pentru stabilirea și menținerea libertății politice, ca guvernământul (government) să fie divizat în trei ramuri sau departamente: legislativul, executivul și judiciarul [1]. Fiecăreia din cele trei ramuri îi corespunde o funcție identificabilă a guvernământului, legislativă, executivă și judiciară [2]. Fiecare ramură a guvernământului trebuie limitată la exercitarea funcției ei proprii, fără a i se permite a uzurpa funcțiile altor ramuri [3]. În plus, persoanele care alcătuiesc cele trei autorități (agencies) ale guvernământului trebuie menținute separate și distincte, nici unui individ nefiindu-i permis să aibă în același timp calitatea de membru în mai mult de una din aceste ramuri [4]. Astfel, fiecare ramură va realiza un control asupra celorlalte și nici un grup de persoane nu va fi capabil să controleze de unul singur mecanismul statului [5]". În opinia autorului citat, un autor trebuie să abordeze și să subscrie într-o anumită măsură la fiecare din tezele menționate mai sus pentru a fi subsumabil categoriei de „teoretician al separației puterilor"; evident, foarte puțini sunt cei care subscriu

---

[1] BVerfGE 123, 267, la p. 348. Pentru o discuție a acestei decizii în contextul suveranității, vezi infra, §4, III.

[2] Preiau, în secțiunea de față, într-o versiune prescurtată și actualizată, studiul meu *Considerații privind principiul separației puterilor în stat*, publicat în ASUAIC, tomul LIV, 2008, pp. 5-26.

[3] M.J.C. VILE, *Constitution and the Separation of Powers*, Second Edition, Liberty Fund, Indianapolis, 1998, p. 14.

integral la toate aceste exigenţe, iar cazurile în care „forma pură" a doctrinei a fost pusă în practică sunt şi mai rare[1].

Justificarea primordială a separaţiei puterilor a constat – ca şi în cazul teoriei guvernământului mixt, cu care această doctrină are numeroase afinităţi şi interferenţe – în asigurarea libertăţii politice în stat, contra tendinţelor abuzive ale deţinătorilor autorităţii. Argumentele invocate de-a lungul timpului în favoarea acestui principiu sunt: (1) creşterea eficienţei actului de guvernare[2]; (2) asigurarea faptului că legile scrise sunt adoptate în vederea interesului comun al societăţii; (3) garantarea faptului că legea este administrată în mod imparţial şi că toţi administratorii stau sub imperiul acesteia; (4) crearea posibilităţii ca reprezentanţii poporului să tragă la răspundere pe demnitarii şi funcţionarii executivului pentru exercitarea abuzivă a puterii lor; şi (5) stabilirea unui echilibru al puterilor guvernământului[3]. Cu excepţia primei versiuni a argumentării, toate celelalte sunt în mod direct preocupate de menţinerea libertăţii politice şi de evitarea tiraniei[4].

II. Evoluţia istorică a principiului

Existenţa unor funcţii distincte ale statului a fost postulată cu peste două milenii în urmă. Pentru **Aristotel**, «[t]oate constituţiile au trei părţi pentru care bunul legislator trebuie să se gândească, în fiecare caz, ce este avantajos. Dacă acestea merg bine, în mod necesar merge bine şi constituţia, iar între constituţii există deosebiri în măsura în care aceste „părţi" se deosebesc. Una din acestea este deliberarea celor comune, a doua se referă la magistraturi (ea stabileşte cine să fie suveran [κυρίας] şi peste ce anume şi cum trebuie să realizeze alegerea acestora), iar a treia este funcţia judecătorească.»[5]

---

[1] Idem, p. 14.

[2] Aparent, prin sistemul său de frâne şi contragreutăţi, separaţia puterilor se află în relaţii antinomice cu guvernarea eficientă. La prima vedere, un guvern care îşi poate exercita nestingherit atribuţiile, fără controlul stingheritor al altor autorităţi are toate şansele să realizeze performanţe superioare celor ale unui guvern unde preocuparea pentru garantarea libertăţii politice duce la limitarea şi îngrădirea puterii sale. În fapt, însă, exercitarea nestingherită a puterii duce la multiplicarea organelor statului şi la diminuarea interesului faţă de rezolvarea problemelor cetăţenilor; toate autorităţile se vor afla într-o permanentă competiţie pentru putere şi vor fi preocupate mai ales de prevenirea şi contracararea acţiunilor autorităţilor rivale, mai vechi sau nou înfiinţate. Fenomenul acesta este vizibil cel mai clar în sistemele totalitare, unde se ajunge adesea la o confuzie aproape totală a competenţelor şi a responsabilităţilor. Vezi, în acest sens, H. ARENDT, *op. cit.*, pp. 511-544, precum şi *infra*, §5, II.

[3] W.B. GWYN, *The Meaning of the Separation of Powers. An Analysis of the Doctrine from Its Origin to the Adoption of the United States Constitution*, Tulane University, New Orleans, 1965, pp. 127-128

[4] Idem, p. 128.

[5] ARISTOTEL, *Politica*, IV, 14 (1297 b35-1298a), vezi ediţia bilingvă, tradusă şi comentată de Alexandru Baumgarten, Ed. IRI, Bucureşti, 2001, la p. 251.

Ideea echilibrului şi a moderării puterii apare în opera lui **Polybios**[1], precum şi a lui **Cicero**.

Concepţia **guvernământului mixt** a constituit pentru multă vreme soluţia teoretică a problemei libertăţii într-o societate politică, privită din perspectiva limitării şi controlului puterii. Monarhia pe stări a Evului Mediu se preta cum nu se putea mai bine ideii unui guvernământ mixt, în care principele reprezenta elementul monarhic, adunările nobiliare pe cel aristocratic, iar starea a III-a sau comunele pe cel popular sau democratic. Treptat, celor trei factori politici la sunt atribuite funcţii (puteri) specifice ale statului; „puterea originală" sau „arhitectonică", mai târziu „legislativă", precum şi puterile executivă şi judiciară[2]. Ideea separaţiei puterilor statului este multă vreme amalgamată cu teoria mai veche a guvernământului mixt. Aceasta din urmă era perfect aplicabilă unui regim monarhic (dar neabsolutist), însă structura ei tripartită se preta mai greu sau deloc unui regim republican. Aici, rolul şi funcţiile acestei teorii vor fi însă îndeplinite de concepţia mai abstractă a separaţiei puterilor. În Anglia secolului al XVII-lea, au fost formulate – atât de către adepţii Parlamentului, cât şi de cei ai Regelui – diverse variante ale acestor concepţii. În operele unor autori precum John Sadler, Charles Dallison, Philipp Hunton, George Lawson, James Harrington[3] sau Marchamont Nedham[4],

---

[1] POLYBIOS, *Istorii*, VI, 10, vezi ediţia tradusă şi adnotată de Virgil C. Popescu (Ed. Ştiinţifică, Bucureşti), în vol. I, 1966, pp. 469-470. Vezi şi *infra*, § 5 I.

[2] În formularea lui John Sadler, „dacă nu pot atribui [în mod cert], totuşi nu pot nici nega puterea originară Comunelor, pe cea judiciară Lorzilor, iar pe cea executivă Regelui" ([i]f I may not grant, yet I cannot deny Original Power to the Commons, Judicial to the Lords; Executive to the King); J. SADLER, *Rights of the Kingdom*, London, 1649, p. 86, apud M.J.C. VILE, *op. cit.*, p. 35.

[3] Autor al amplei şi remarcabilei lucrări *Commonwealth of Oceana*, London, 1656, unul din punctele de referinţă ale istoriei utopiei politice, constituind totodată una din primele formulări, pe plan literar, ale proiectului unei constituţii scrise. Vezi, în acest sens, A. RIKLIN, *James Harrington – Prophet der geschriebenen Verfassung*, în AöR, 48. Bd. (2000), pp. 139-148.

[4] Autor al uneia din cele mai pregnante formulări timpurii ale ideii separaţiei puterilor: „A cincea eroare în politică a fost aceasta, şi anume permisiunea ca puterile legislativă şi executivă ale statului să se găsească în aceleaşi mâini sau persoane. Prin putere legislativă înţelegem puterea de a face, a modifica sau a respinge legile, care în toate guvernămintele bine orânduite a fost întotdeauna aşezată în succesiunea consiliilor supreme ale adunărilor naţiunii. / Prin putere executivă, înţelegem acea putere care este derivată din cealaltă, iar prin autoritatea sa, transferată în mâna sau în mâinile unei persoane (numită prinţ) sau ale mai multora (numiţi stat), în vederea administrării guvernământului, în executarea acestor legi. **În menţinerea distincţiei a acestor două puteri, curgând în canale distincte, astfel încât niciodată să nu se întâlnească în unul singur, cu excepţia unor scurte ocazii excepţionale, constă siguranţa statului**" (A fifth error in Policy has been this, viz. a permitting of the Legislative and Executive Power of a State, to rest in the one and same hands and persons. By the Legislative Powers we understand the Power of making, altering or repelling Laws, which in all well-ordered Governments, has ever been lodged in a succession of the supreme Councels of Assemblies of a Nation. / By the Executive Power, we mean that Power which is derived from the other, and by their Authority, transferred into the hand or hands of one Person (called a Prince), or

găsim menţionate, în forme şi proporţii diferite şi în vederea unor obiective politice diferite, elementele esenţiale ale concepţiei de mai târziu a separaţiei puterilor: distincţia între funcţiile (puterile) statului, necesitatea echilibrului[1] şi a controlului reciproc, independenţa justiţiei sau periclitarea libertăţii în cazul concentrării puterii[2]. Dacă teoria guvernământului mixt implica întotdeauna o structură tripartită a autorităţilor statului, separaţia puterilor insista în etapa iniţială asupra unei distincţii bipartite între puterea legislativă şi executiv. Una din explicaţiile acestei situaţii constă în aceea că, în epoca respectivă, prin justiţie aproape se epuiza activitatea de executare a legilor; regele şi demnitarii săi erau percepuţi în primul rând prin prisma atribuţiilor lor judiciare. Treptat, într-o oarecare măsură şi prin „contaminare" cu teoria guvernământului mixt, separaţia puterilor va avea şi ea în vedere o diviziune tripartită a funcţiilor statului.

De o deosebită audienţă s-a bucurat formularea, devenită clasică, a separaţiei puterilor în *Second Treatise on Civil Government*[3] al lui **John Locke**. O comunitate (commonwealth) dispune de trei puteri: legislativă, executivă şi federativă[4]. **Puterea legislativă** este „aceea de a îndruma folosirea forţei comunităţii, în scopul conservării acesteia şi a membrilor săi". Corpul legiuitor nu trebuie să se întrunească în permanenţă, întrucât adoptarea legilor nu reclamă mult timp. Pentru ca aceia care deţin această putere să nu fie tentaţi să abuzeze de ea, este preferabil ca legiferarea să fie încredinţată mai multor persoane; după încheierea misiunii lor, ele însele devin supuse legilor care le-au făcut (§143). Odată adoptate, legile au o forţă continuă şi reclamă o putere constantă care să le aplice; această putere permanentă fiind **executivul**, care trebuie să fie separat de legislativ (§144). Raporturile externe ale comunităţii, guvernate de legile naturii şi nu de cele ale societăţii civile, reclamă o putere distinctă, prin care membrii societăţii să poată acţiona solidari faţă de forţele din exterior; această **putere federativă** implică

---

into the hands of many (called States) for the administration of Government, in the Execution of those Laws. **In the keeping of these two Powers distinct, flowing in distinct Channels, so that they may never meet in one, save upon some short extraordinary occasion consists the safety of a State**). Vezi M. NEDHAM, *From the Excellency of a Free State*, 1656, p. 212 şi urm., text reprodus în W.B. GWYN, *op. cit.*, Appendix I, pp. 131-133, la p. 131 (sublinierea îmi aparţine).

[1] După cum precizează Carl Schmitt, ideea echilibrului era foarte populară în secolul al XVII-lea, găsindu-şi aplicarea în cele mai diverse domenii: echilibrul puterilor pe plan european, echilibrul intrărilor şi ieşirilor din balanţa comercială, echilibrul afectelor egoiste şi altruiste în filozofia lui Shaftesbury sau echilibrul atracţiei şi al respingerii în teoria gravitaţiei a lui Newton. Vezi C. SCHMITT, *VL*, p. 184.

[2] Pentru o prezentare concisă a concepţiilor şi orientărilor politice diferite a acestor autori, vezi M.J.C. VILE, *op. cit.*, pp. 23-57.

[3] Pentru o ediţie în limba română, vezi J. LOCKE, *Al doilea tratat despre cârmuire / Scrisoare despre toleranţă*, traducere de Silviu Ciulea, Ed. Nemira, Bucureşti, 1999.

[4] Vezi Capitolul XII (=§§ 143-148) al lucrării respective (intitulat *Despre puterea legislativă, executivă şi federativă*); în ediţia citată, la pp. 143-145.

atribuții precum cele de a face război, a încheia pace, legi și alianțe (§§145-146). Spre deosebire de puterea executivă, cea federativă este mai puțin aptă să fie circumscrisă prin reguli fixe și legi pozitive stabilite anterior, trebuind lăsată în mai mare măsură „în seama prudenței și înțelepciunii acelor în mâinile cărora se află, pentru a fi administrată spre binele public". Deși cele două puteri sunt distincte totuși, „ele sunt aproape întotdeauna unite", fiind chiar greu de așezat în mâna unor persoane diferite, întrucât ambele reclamă forța societății pentru a fi exercitate (§§147-148).

Locke subliniază că într-un stat constituit, **puterea supremă este întotdeauna cea legislativă** (§149), „căci cel care poate da legi altcuiva trebuie să fie superior celui căruia îi dă legi" (§150)[1]. Persoana care deține conducerea executivului (monarhul) este numită uneori supremă. Supremația nu vizează aici deținerea unei puteri supreme, ci pe cea a puterii executive supreme; jurămintele de supunere și de fidelitate care i se adresează au în vedere nu calitatea ei de legiuitor suprem, ci pe cea de executor suprem al legii (§151).

În *Despre spiritul legilor*[2] (1748), **Montesquieu** întreprinde o analiză sistematică și comparativă a structurii politico-juridice a statelor, atât din epoca sa cât și din trecut. Obiectivul demersului său constă în evidențierea unității și a raționalității dreptului, prin decelarea factorilor care determină atât configurarea sa în general, cât și diversitatea formelor și a soluțiilor concrete ale acestuia, în funcție de circumstanțele de timp și de spațiu. Sub acest aspect, Montesquieu este nu numai unul din cei mai semnificativi gânditori politici și teoreticieni ai dreptului din istorie, dar și unul din importanții precursori ai sociologiei juridice.

Unul din cele mai relevante elemente de noutate în lucrarea sa constă în separarea problemei formelor de guvernământ[3] (în sistemul său acestea fiind despoția, monarhia și republica, ultima fiind subdivizată în democrație și democrație) de cea a libertății. Libertatea politică este examinată cu precădere în cărțile XI și XII[4], prima din acestea două fiind cel mai frecvent evocată în privința principiului separației puterilor (termen pe care, de altfel, autorul nu îl utilizează). Libertatea nu poate consta într-un stat decât „în a putea face ceea ce trebuie să vrei și în a nu fi constrâns să faci ceea ce nu trebuie să vrei" adică „dreptul de a face tot ceea ce îngăduie legile" (XI, 3)[5]. Forma de guvernământ ca atare nu garantează nicidecum instituirea sau măcar menținerea libertății.

---

[1] Idem, pp. 146-147.

[2] MONTESQUIEU, *Despre spiritul legilor*, traducere și note de Armand Roșu și studiu introductiv de Dan Bădărău, Ed. Științifică, vol. 3, 1964-1970.

[3] Problemă tratată de el în Cartea a II-a (*Despre legile care derivă direct din natura guvernământului*), ediția citată, vol. I, pp. 18-30) și dezvoltată în cărțile următoare (III-VIII, pp. 31-161).

[4] În ediția citată, vol. I, pp. 192-230, respectiv pp. 231-261.

[5] Idem, p. 193.

„Democraţia şi aristocraţia nu sunt state libere prin natura lor. Libertatea politică nu există decât în guvernămintele moderate. Dar ea nu se află totdeauna nici în statele moderate. Ea nu se află în ele decât atunci când nu se abuzează de putere; dar experienţa de totdeauna ne învaţă că **orice om care deţine o putere este înclinat să abuzeze de ea şi merge mai departe aşa până dă de graniţe**. Cine ar spune aşa ceva? Însăşi virtutea are nevoie de îngrădiri.

Pentru **ca să nu existe posibilitatea de a se abuza de putere**, trebuie ca, prin rânduiala statornicită, **puterea să fie înfrânată de putere**. Orânduirea de stat poate fi de aşa natură, încât nimeni să nu fie constrâns să facă lucrurile la care legea nu-l obligă şi să nu le facă pe cele pe care legea i le îngăduie." (XI, 4).[1]

Consacrat orânduirii de stat a Angliei, Capitolul VI al celei de-a XI-a cărţi a *Spiritului legilor* depăşeşte cadrul strict al temei propuse, autorul ajungând să formuleze anumite consideraţii generale privind raporturile optime între puterile statului. În fiecare stat – afirmă Montesquieu – există trei puteri: puterea legislativă, „în virtutea căreia principele sau autoritatea face legile pentru un timp oarecare sau pentru totdeauna şi le îndreaptă sau abrogă pe cele existente", puterea executivă externă, ţinând de dreptul ginţilor, prin care se declară război, se încheie pace, sunt trimişi solii, sunt luate măsurile de securitate şi preîntâmpinate năvălirile, precum şi puterea executivă internă (judecătorească), prin care sunt pedepsite infracţiunile şi soluţionate litigiile între particulari[2]. Libertatea este absentă acolo unde cel puţin două puteri sunt concentrate în aceleaşi mâini.

Puterea legislativă şi cea executivă trebuie încredinţate mai degrabă unor dregători permanenţi (spre deosebire de cea judecătorească)[3]. Puterea legiuitoare trebuie exercitată de către reprezentanţi, a căror mare superioritate asupra democraţiei (directe) constă în aceea că sunt capabili – spre deosebire de popor – să dezbată treburile publice. Reprezentanţii nu trebuie să primească instrucţiuni speciale din partea celor care i-au ales; este suficientă o directivă generală în privinţa exercitării funcţiei lor. Corpul reprezentanţilor nu trebuie să ia vreo hotărâre activă (domeniu rezervat executivului), ci doar să elaboreze legi şi să supravegheze buna aplicare a celor elaborate. Montesquieu susţine expres ideea reprezentării într-un sistem bicameral, camera superioară fiind rezervată celor distinşi prin naştere, bogăţii sau onoruri; participarea acestora la legiferare trebuie să fie proporţională cu celelalte avantaje de care se bucură de la stat. Dacă ei ar fi amestecaţi cu poporul şi reduşi la câte un singur vot, libertatea comună ar fi

[1] Idem, p. 194. Am omis notele din ediţia citată, iar sublinierile îmi aparţin.

[2] Idem, p. 195.

[3] Aici Montesquieu are probabil o percepţie greşită asupra organizării politico-juridice engleze. Instituţia democratică a juriului (pe care autorul o avea în vedere când afirma necesitatea încredinţării puterii judecătoreşti unor persoane alese, temporar, din sânul poporului) nu epuizează conţinutul acestei puteri; instituţia magistraţilor permanenţi era, firească, prezentă în Anglia.

robia lor şi „nu ar avea nici un interes să o apere, pentru că cea mai mare parte a hotărârilor ar fi îndreptate contra lor". Camera nobililor trebuie să aibă posibilitatea să se opună iniţiativelor poporului, după cum acesta trebuie să se poată împotrivi iniţiativelor lor. Corpul legiuitor nu trebuie să fie întrunit în permanenţă; nu este dezirabilă nici admiterea întrunirii acestuia din proprie iniţiativă.

Puterea executivă trebuie plasată în mâinile unui monarh, întrucât ea reclamă aproape întotdeauna acţiuni prompte, fiind mai bine exercitată de unul singur decât de mai mulţi. Absenţa monarhului însoţită de încredinţarea puterii executive unui anumit număr de persoane din cadrul corpului legiuitor implică suprimarea libertăţii. Persoana monarhului trebuie să fie inviolabilă; corpul legiuitor ar deveni tiranic, iar libertatea ar dispărea şi în cazul în care monarhul ar putea fi acuzat şi trimis în judecată. Întrucât cel învestit cu puterea executivă nu poate să o aplice rău fără a avea sfătuitori porniţi spre rău şi ostili legilor. Aceştia din urmă trebuie anchetaţi şi pedepsiţi. Puterea executivă nu poate hotărî în privinţa impozitelor decât cu consimţământul celei legislative; aceasta din urmă nu poate şi nu trebuie să hotărască odată pentru totdeauna asupra impozitelor întrucât astfel puterea executivă ar depinde prea puţin pe viitor de ea. Puterea executivă trebuie să aibă dreptul de a se opune iniţiativelor corpului legislativ; acesta ar deveni despotic în absenţa dreptului de veto. Nu este însă necesară existenţa unui drept al corpului legiuitor, prin care acesta să ţină în loc executivul, a cărui activitate este, prin natura ei, limitată. Puterea executivă trebuie să aibă sub controlul ei armata; în cazul în care acest control revine puterii legiuitoare, guvernământul va deveni militar întrucât soldaţii îşi vor respecta mai mult ofiţerii decât ordinele venite din partea unui corp de oameni obişnuiţi mai mult să delibereze decât să comande şi care vor fi socotiţi drept fricoşi.

Puterea judecătorească este oarecum inexistentă (în original: „en quelque façon, nul")[1]. Judecătorii „nu sunt decât gura care rosteşte cuvintele legii, nişte fiinţe neînsufleţite care nu-i pot modera nici forţa, nici severitatea".

Întrucât toate lucrurile au un sfârşit, va pieri şi libertatea în stat; forma respectivă de stat (în care libertatea este garantată prin separaţia puterilor) va înceta atunci când „puterea legislativă va fi mai coruptă decât cea executivă".

Semnificaţia şi importanţa concepţiei lui Montesquieu asupra separaţiei puterilor constau nu numai în substanţa şi argumentele doctrinei magistratului

[1] Inexistenţa puterii judecătoreşti vizează firește nu absenţa ei fizică, ci lipsa de relevanţă a acesteia ca factor politic de sine stătător în competiţia pentru putere în stat. Vezi C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, p. 185, nota 5 („[p]robabil acest pasaj semnifică faptul că puterea judecătorească ca atare nu are o existenţă **politică** proprie, întrucât se dizolvă total în normativ. Profunzimea lui Montesquieu este discretă, fiind mascată prin stilul său aparent aforistic"), precum şi Idem, *Die Diktatur – Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf*, München und Leipzig, Duncker & Humblot, 1921, p. 109.

bordelez, ci şi în elementele ţinând de contextul expunerii acesteia şi de stilul redactării. Spre deosebire de numeroasele lucrări din literatura politică şi juridică engleză în materie, monumentala operă a lui Montesquieu depăşeşte evident nivelul unor scrieri polemice şi partizane, orientate spre susţinerea unor soluţii şi interese concrete, legate de circumstanţe de loc şi de timp foarte precise. Avem de-a face cu o operă majoră, tratând în mod imparţial – cel puţin în aparenţă – problematica generală a statului şi a libertăţii, cu concluzii relevante pentru toate timpurile şi popoarele. Chestiunea separaţiei puterilor încetează să reprezinte o problemă pur engleză, devenind un criteriu universal al guvernării constituţionale.[1] Pe de altă parte, Spiritul legilor nu îşi propune să ofere soluţii standard, valabile pentru toate situaţiile. Doctrina abstractă a constituţionalismului liberal şi sensibilitatea faţă de particularismul politic constituie elemente distincte, care se completează şi se sprijină reciproc în opera lui Montesquieu; în ea găsim elemente structurale încorporate ca surse de rezistenţă contra tendinţelor şi proiectelor politice universaliste şi abstract raţionaliste atât de des asociate liberalismului modern.[2]

Adoptarea primelor constituţii scrise ale epocii moderne, în America şi în Franţa, a marcat triumful doctrinei separaţiei puterilor. În cazul Constituţiei Statelor Unite – care urmează constituţiilor statelor membre ale Uniunii – este foarte vădită influenţa concepţiei lui John Locke[3]. În Franţa, Constituţia din 3 septembrie 1791 (prima constituţie revoluţionară franceză) a aplicat în mod consecvent şi rigid principiul separaţiei puterilor, foarte aproape de „forma pură" a acestuia.

Odată cu Restauraţia şi cu adoptarea treptată a unor acte scrise cu valoare constituţională în majoritatea ţărilor europene, separaţia puterilor este general acceptată ca principiu fundamental al organizării constituţionale a statului. Soluţiile concrete de partajare a competenţelor între cele trei puteri erau diferite de la caz la caz, ca şi modalităţile de realizare a echilibrului şi a controlului reciproc între acestea. În ciuda unor contestări ale doctrinei separaţie a puterilor, sau a relativizării ocazionale în literatura juridică a importanţei sau efectelor sale, principiul ca atare nu a fost respins integral în vreun stat democratic (cu excepţia sistemelor totalitare) şi nici nu a fost propusă o doctrină nouă, coerentă şi fiabilă care să-l înlocuiască. Aceasta nu înseamnă nicidecum că evoluţiile politice şi juridice din ultimele decenii nu constituie considerabile provocări teoretice şi practice în aplicarea eficientă a acestui principiu, punând serioase probleme sub aspectul actualizării şi al adaptării mecanismelor şi soluţiilor sale la realitatea în permanentă schimbare.

---

[1] Vezi M.J.C. VILE, *op. cit.*, pp. 83-106, la p. 106.

[2] Vezi K. CALLANAN, *Liberal Constitutionalism and Political Particularism in Montesquieu's The Spirit of the Laws*, în „Political Research Quarterly", vol. 67, Issue 3 (2014), pp. 589-602.

[3] M.J.C. VILE, *op. cit.*, pp. 72 şi urm.

III. Provocări actuale la adresa separației puterilor

Statul contemporan este caracterizat de o constelație de forțe și interese, de mecanisme și evoluții în mare măsură diferite de cele ale epocii în care Locke și Montesquieu și-au elaborat operele. Dacă natura umană, dorința de putere și tentația de a abuza de aceasta precum și valoarea și semnificația libertății politice a individului au rămas în linii mari aceleași, căile și modalitățile prin care acești factori se manifestă pe plan politic sunt foarte diferite. Raportul de forțe este altul decât în secolele al XVIII-lea și al XIX-lea. Printre aceste elemente de noutate care impun o anumită reconsiderare a separației și echilibrului puterilor se cuvin menționate: **dezvoltarea explozivă a sferei administrației, delegarea legislativă** și **justiția constituțională.**

Administrația publică realizează în prezent pe departe cel mai mare volum de activitate în sfera statală. Atât prin dimensiunile personalului angrenat în acest domeniu, cât și prin expertiză, grad de organizare și prin continuitatea activității, ea depășește cu mult ariile însumate ale puterii legislative și ale puterii judecătorești. Puterea administrației este considerabilă și greu de contracarat. În câte un domeniu punctual, legislativul, printr-un efort concentrat, se poate impune asupra administrației, de exemplu elaborând un act normativ în materie. Dacă ținem cont însă de faptul că majoritatea legilor sunt adoptate în urma unor inițiative guvernamentale și că în elaborarea proiectelor de lege un rol important îl au expertiza structurilor administrative din cadrul ministerelor și a celorlalte autorități publice centrale, raporturile reale între legislativ și administrație apar într-o altă lumină. Datorită volumului mare al activității legislative, adoptarea unor legi foarte importante din perspectiva intereselor administrației devine uneori o simplă formalitate de ratificare îndeplinită expeditiv, încât mulți parlamentari nici nu sesizează consecințele practice (mai puțin relevante pentru ei, dar semnificative pentru administrație) ale dispozițiilor din reglementarea adoptată. De multe ori nici chiar șefii executivului nu au energia și resursele necesare pentru a controla eficient, și cu atât mai puțin pentru a dirija, activitatea administrației. Ciclul electoral, alternanța la guvernare, remanierile ministeriale sau perspectiva unor alegeri anticipate constituie factori de presiune asupra executivului care favorizează de multe ori structurile administrative într-o eventuală confruntare cu acesta. Poziția cetățeanului este și mai precară în fața imensului angrenaj al structurilor administrative. Teoretic, principiul legalității administrației, accesul în justiție, independența justiției și instituția contenciosului administrativ ar trebui să ofere o protecție suficientă contra abuzurilor acestui sistem. În practică, resursele administrației sunt incomparabil mai mari, iar procedurile judiciare sunt îndelungate și costisitoare. Dacă prejudicierea drepturilor individului nu este deosebit de gravă, cel vătămat în drepturile sale se va resemna deseori cu situația și va căuta să se „revanșeze" într-o altă împrejurare eludând legea în dauna statului. Această situație

nu ține numai de nivelul înalt de ineficiență și corupție din anumite state; în grade diferite, toate administrațiile contemporane se confruntă cu probleme similare.

Instituția **delegării legislative** a apărut în circumstanțele speciale ale primului război mondial și ale crizelor economice care l-au urmat. Rezolvarea promptă a problemelor complexe și urgente decurgând din anumite situații excepționale reclama de multe ori modificarea cadrului legislativ sau transgresarea unor limite impuse de lege executivului. Anterior, asemenea probleme erau rezolvate prin instituții precum starea de asediu sau starea de urgență, prin care autoritățile centrale sau locale erau abilitate în mod temporar să adopte anumite măsuri necesare și urgente, dincolo de limitele și restricțiile pe care constituția și legile le prevedeau pentru situațiile normale. Circumstanțele care au determinat apariția delegării legislative, adică a abilitării executivului cu emiterea de acte normative prin care se modifică sau se abrogă dispoziții ale legii ori sunt reglementate domenii pe care constituția le rezervă legiuitorului au fost diferite. De data aceasta nu mai era suficientă permisiunea acordată puterii executive de a încălca anumite limite legale sau constituționale, valabile în situații normale, fiind necesară adoptarea unor măsuri pe un plan mai larg, prin emiterea de reglementări cu putere de lege, aplicabile așadar unui număr nedeterminat de situații; mai mult, adoptarea unor asemenea reglementări nu constituia un singur act care epuiza conținutul abilitării, guvernul putând fie să revină asupra acestor reglementări, fie să adopte alte reglementări considerate necesare, în limitele prevăzute de legea de abilitare. Inițial s-a sperat că încheierea războiului și soluționarea crizei economice postbelice va marca și sfârșitul unor asemenea practici. Foarte curând s-a vădit că situații care fac necesară delegarea legislativă apar în continuare. Treptat, instanțele au admis valabilitatea actelor de delegare legislativă în timp de pace, statuând însă anumite limite ale acesteia, iar unele constituții au consacrat-o expres. Delegarea legislativă reprezintă o considerabilă provocare la adresa separației puterilor, în accepțiunea clasică a acestui principiu. Participarea executivului la actul de legiferare nu contravine exigențelor acestei doctrine; inițiativa legislativă a guvernului și dreptul de veto legislativ apar încă din prima parte a epocii constituțiilor scrise. Însă abandonarea totală a deciziei în privința anumitor domenii către guvern era fără precedent; acesta concentra în mâinile sale atât puterea de a adopta acte cu putere de lege, cât și puterea de a le pune în aplicare. Echilibrul puterilor este astfel sensibil perturbat. Remediul îl constituie utilizarea efectivă și eficientă a căilor și mijloacelor de control care revin parlamentelor: limitarea precisă a abilitării, stabilirea unor termene pentru exercitarea puterilor delegate, inserarea în actul de abilitare a unor rezerve sau condiții privind ratificarea ulterioară a reglementărilor adoptate de guvern în baza delegării legislative și, în fine, posibilitatea de a abroga sau modifica ulterior, prin lege, dispozițiile adoptate de guvern în baza delegării legislative pe care parlamentul le consideră inoportune sau injuste.

În concluzie, principiul separației puterilor poate fi și trebuie menținut și își vădește relevanța și utilitatea și cazul unei guvernări în care executivul este abilitat să emită acte cu putere de lege; schimbate sunt doar circumstanțele în care trebuie asigurat echilibrul și controlul reciproc al puterilor în stat. Evident, echilibrul este mai greu de realizat, dar rămâne totuși posibil.

Justiția constituțională constituie un alt element care schimbă raporturile dintre puteri așa cum erau înțelese în epoca clasică a parlamentarismului și a separației puterilor. Avem în vedere sistemul de control al constituționalității legilor realizat prin instanțe speciale, de contencios constituțional (curți constituționale); sistemul controlului prin instanțe ordinare fiind deja încadrat în sistem și asimilat acestuia, cel târziu de la începutul secolului al XIX-lea. Ideea că un tribunal poate cenzura actul legislativ al parlamentului, reprezentant al voinței generale, era destul de greu acceptabilă în Europa antebelică[1]. Impusă în unele state europene din epoca interbelică, iar apoi treptat în majoritatea celorlalte state ale continentului, ideea contenciosului constituțional a fost treptat acceptată ca o exigență semnificativă a principiului statului de drept contemporan, constituind totodată un remediu important al cetățeanului în cazul încălcării drepturilor și libertăților sale garantate de constituție. Și de data aceasta, integrarea justiției constituționale în sistemul separației și echilibrului puterilor în stat reclamă o reașezare a raporturilor între autoritățile publice. Menținerea echilibrului este mai complicată și mai dificilă; pe de altă parte, rolul puterii judecătorești – aceea putere pe care Montesquieu o considera „oarecum inexistentă" – este de data aceasta mult mai pregnant.

În fine, statul contemporan se mai deosebește de cel avut în vedere de clasicii teoriei separației puterilor și în ceea ce privește **rolul partidelor politice**. Puterea se concentrează din ce în ce mai mult în jurul structurilor de partid și mai puțin în zona ramurilor guvernământului; acestea din urmă apar mai degrabă ca instrumente prin care partidele își urmăresc propriile obiective politice[2].

IV. Separația puterilor în Constituția României

Separația puterilor[3] a reprezentat o constantă a istoriei constituționale precomuniste a României. Regulamentele Organice, Convenția de la Paris și Statutul Dezvoltător al lui Cuza o consacră implicit, sau cel puțin nu o neagă în mod expres. Constituțiile adoptate ulterior (în 1866, în 1923 și chiar cea din 1938) sunt struc-

[1] Una din puținele excepții o constituie lucrarea de pionierat a lui G. JELLINEK, *Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich*, Hölder, Wien, 1885.

[2] Vezi o analiză recentă a acestei problematici, argumentând diminuarea relevanței concepției „fondatorilor" Constituției americane în privința separația puterilor, în D.J. LEVINSON, R.S. PILDES, *Separation of Parties, not Powers*, în HLR, vol. 119, nr. 8, June 2006, pp. 2311-2386.

[3] În privința separației puterilor în România, vezi VRABIE I, pp. 161-164 și II, pp. 22-31.

turate clar pe baza acestui principiu. În prima lucrare românească consacrată explicit dreptului constituţional, justificarea separaţiei puterilor este formulată după cum urmează:

„Instituţiunile fundamentalĭ cată să fie astfel combinate, ca unele să fiă un obstacol permanent la usurpările încercate de celelalte, şi acéstă necesitate se légă cu divisiunea esercitiului puterilor publice, de unde atîrnă ponderea şi armonia în tóte instituţiunile."[1]

Chiar şi în cazul regimului autoritar al mareşalului Antonescu, în literatura juridică au apărut studii în care noua ordine constituţională era tratată după schema tripartită a separaţiei puterilor[2].

Odată cu instituirea regimului totalitar comunist, separaţia puterilor, a fost abandonată şi respinsă cu vehemenţă, ca şi celelalte principii şi exigenţe ale statului de drept. Constituţiile comuniste postulau – urmând sub acest aspect o tradiţie a gândirii politice ce urcă până la Rousseau – unitatea puterii de stat şi incompatibilitatea acestei unităţi cu ideea separării puterilor; puterea de stat aparţinea „organelor puterii de stat" (care se clasificau în „organe supreme" – Marea Adunare Naţională, Consiliul de Stat şi Preşedintele Republicii Socialiste România[3] – şi locale – „sfaturile populare", iar apoi „consiliile populare").

Lucrările de drept constituţional din epocă tratează sumar şi expeditiv teoria „burgheză" a separaţiei puterilor, consacrându-i în general câteva paragrafe în contextul tratării puterii de stat, cu ocazia evidenţierii unicităţii acesteia.[4] Examinarea critică a abordării separaţiei puterilor în literatura epocii socialiste trebuie

---

[1] C.J. SULIOTIS, *Elemente de drept constituţional*, Bucuresci, Typographia Jurnalului „Curierul Românesc", 1881, p. 188.

[2] Vezi, în acest sens, C.C. ANGELESCU, *Noua organizare constituţională a Statului român*, în ADPubl, Anul III/1941, nr. 2-4, pp. 151-181. Autorul examinează noile reglementări şi instituţii cu valoare constituţională în România după schema tripartită a puterilor statului (legislative, executiv şi putere judecătorească), pentru a formula în final câteva succinte consideraţii asupra drepturilor individuale, în privinţa cărora materialul normativ existent nu-i oferea însă puncte se sprijin. Considerăm evidentă tendinţa autorului de a trata (aproape ostentativ) situaţia juridică şi politică a epocii după canonul normativ al democraţiei parlamentare, formulat cel mai pregnant în textul art. 16 al Declaraţiei franceze a Drepturilor omului şi cetăţeanului, conform căruia, o constituţie există doar atunci când este stabilită separaţia puterilor şi sunt garantate drepturile fundamentale.

[3] Trebuie să observăm că această formulă uşor oximoronică de „organe supreme ale puterii de stat" apare doar în Constituţia din 1965 (revizuită în 1974 sub aspectul instituirii funcţiei de „Preşedinte al Republicii Socialiste România"); Constituţiile din 1948 şi din 1952 cunoşteau doar un singur „organ suprem al puterii de stat": Marea Adunare Naţională.

[4] N. PRISCA, *Drept constituţional*, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1977, pp. 107-108. Autorul conchide, utilizând o formulare a lui Marx, că „[a]şa numita separaţie a puterilor în stat nu reprezintă decât obişnuita diviziune a muncii aplicată în activitatea de stat" (p. 108), iar apoi invocându-l pe Marcel de la Bigne de Villeneuve („constituţionalist de factură catolică"), care de asemenea pledează pentru unicitatea puterii de stat, sugerează că separaţia puterilor nu este acceptată

să țină cont de o împrejurare relevantă pentru toate domeniile științelor sociale: într-un sistem totalitar există o concepție politică și filosofică oficială, a cărei respectare este vegheată cu cerbicie de către ideologii partidului unic și impusă de instituții și persoane a căror existență și poziție socio-profesională sunt justificate de vigilența cu care este demascat dușmanul ideologic și sunt sancționate devierile de la „linia justă" trasată de acel partid. Ceea ce pentru „clasicii marxism-leninismului" era de multe ori rodul unui joc intelectual frivol și adeseori facil, supus imperativelor retorice și tactice ale unei polemici de presă aflate sub semnul improvizației și efemerului, în anii socialismului real devine dogmă încrâncenată și rigidă, adevăr definitiv și oficial. Nici măcar tratarea precaută a unei teme de pe poziții și cu metode cât mai apropiate punctului de vedere oficial, prin preluarea fidelă a opiniilor, terminologiei și argumentației „clasicilor marxism-leninismului" nu oferea garanții ferme de impunitate ideologică. Prin urmare, ar fi fost nerealist să ne fi așteptat să găsim în lucrările epocii respective, altceva decât reluarea poziției oficiale marxiste, care nu vedea în separația puterilor decât „prozaica diviziune a muncii din industrie, aplicată la mecanismul statului".

Principiul separației puterilor este reafirmat energic odată cu Revoluția din decembrie 1989. Îl găsim menționat în Comunicatul către țară al Consiliului Frontului Salvării Naționale din seara zilei de 22 decembrie 1989[1]. Separația puterilor mai este menționată și în Decretul-lege nr. 92 din 14 martie 1990 pentru alegerea Parlamentului și a Președintelui României[2].

În cursul dezbaterilor Adunării Constituante au fost formulate însă rezerve față de actualitatea și de relevanța acestui principiu, exprimate în special în cadrul Comisiei pentru redactarea proiectului de Constituție. Criticii acestui principiu au insistat asupra vechimii textelor constituționale care îl consacră, pe absența unor mențiuni exprese în constituțiile europene mai recente precum și pe noile raporturi de putere și pe circumstanțele survenite în ultimele decenii care ar face inaplicabilă varianta sa clasică. În consecință, textul legii fundamentale adoptat de Adunarea Constituantă nu a inclus nici o referire expresă la principiul separa-

---

pe deplin nici în rândul constituționaliștilor „burghezi". Vezi și I. DELEANU, *Drept constituțional. Tratat elementar*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1980, p. 98.

[1] „Ca program, Frontul propune următoarele: [...] 3. Separarea puterilor legislativă, executivă și judecătorească în stat și alegerea tuturor conducătorilor politici pentru unul, cel mult două mandate. Nimeni nu poate pretinde puterea pe viață." (M.Of. nr. 1 din 22 decembrie 1989; text reprodus în V. DUCULESCU, G. DUCULESCU, C. CĂLINOIU, *Crestomație de drept constituțional*, Ed. Lumina Lex, 1998, pp. 346-348, la p. 347). Este de remarcat strânsa corelație – în concepția autorilor Proclamației – între separația puterilor și dezideratul de a evita permanentizarea la putere a unui conducător politic.

[2] În art. 2: „Guvernarea României se realizează pe baza sistemului democratic pluralist, precum și a separației puterilor, legislativă, executivă și judecătorească" (M. Of. nr. 35 din 18 martie 1990; DUCULESCU et alii, *Crestomație...*, pp. 357-381, la p. 357).

ţiei puterilor. Totuşi, art. 80 (identic cu actualul art. 80 al Constituţiei revizuite), prevede în cel de-al doilea alineat exercitarea de către Preşedintele României a funcţiei de mediere „între puterile statului". Întrucât nu putem găsi vreo concepţie politică şi juridică asupra statului, alta decât cea a separaţiei puterilor, care să admită existenţa mai multor „puteri" şi care să satisfacă totodată criteriile statului de drept şi ale pluralismului politic [principii consacrate în art. 1 alin. (3) al legii fundamentale], considerăm că textul respectiv, coroborat cu structura de ansamblu a legii fundamentale, precum şi cu mecanismele de control reciproc şi de echilibru al puterilor consacrate de aceasta, pledează în sensul unei consacrări cel puţin implicite a separaţiei puterilor în Constituţia României, în forma în care a fost adoptată în 1991. În plus, ideea de separaţie a puterilor este imanentă organizării unui stat de drept, bazat pe principiile pluralismului şi ale democraţiei reprezentative, indiferent de existenţa sau inexistenţa unei menţiuni exprese privind separaţia în textul constituţiei. Atitudinea legiuitorului de după 1991 pare să confirme acest punct de vedere; în acest sens, Legea nr. 92/1991 privitoare al organizarea judecătorească[1] stabilea în primul său articol că „puterea judecătorească este separată de celelalte puteri ale statului". În jurisprudenţa sa din primul său deceniu de activitate, Curtea Constituţională a susţinut constant validitatea şi relevanţa principiului separaţiei puterilor.[2] În opinia Curţii „deşi Constituţia nu consacră în nici un text al său, expressis verbis, principiul separaţiei puterilor, acest principiu rezultă din modul în care legea fundamentală reglementează autorităţile publice şi competenţele ce revin acestora."[3]

Revizuirea legii noastre fundamentale în anul 2003 a oferit ocazia eliminării oricărui echivoc, prin consacrarea explicită, în art. 1 alin. (4) a „principiului separaţiei şi echilibrului puterilor"[4]. Afirmarea energică a acestui principiu în legea fundamentală reprezintă fără îndoială un aspect pozitiv demn de remarcat. În concepţia Curţii Constituţionale, principiul separaţiei puterilor „presupune

[1] M. Of. nr. 197 din 13 august 1992, dispoziţiile ei au fost abrogate aproape în totalitate prin Legea nr. 304/28 iunie 2004 (M. Of. nr. 576 din 29 iunie 2004).

[2] Vezi I. MURARU, E.S. TĂNĂSESCU (coord.), Comentariu la art. 1, nr. 29, în I. MURARU, E.S. TĂNĂSESCU, *Constituţia României. Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, la p. 16.

[3] Decizia nr. 209/30 noiembrie 1999, M. Of. nr. 76 din 21 februarie 2000; vezi şi Decizia nr. 6/11 noiembrie 1992, M. Of. nr. 48 din 4 martie 1993; Decizia nr. 27/25 mai 1993, M. Of. nr. 163 din 29 iulie 1993; Decizia nr. 9/7 martie 1994, M. Of. nr. 326 din 25 noiembrie 1995; Decizia nr. 45/17 mai1994, M. Of. nr. 131 din 27 mai 1994; Decizia nr. 46/17 mai1994, M. Of. nr. 131 din 27 mai 1994; Decizia nr. 50/21 martie 2000, M. Of. nr. 277 din 20 iunie 2000.

[4] Vezi şi M. CONSTANTINESCU, comentariu la art. 1, în M. CONSTANTINESCU, A. IORGOVAN, I. MURARU, E.S. TĂNĂSESCU, *Constituţia României revizuită. Comentarii şi explicaţii*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2004, pp. 1-4, la p. 2-3.

existența unui control reciproc între puterile statului sub aspectul exercitării în conformitate cu legea a atribuțiilor lor specifice, acesta fiind un mecanism specific statului de drept și democratic pentru evitarea abuzurilor din partea uneia sau alteia dintre puterile statului."[1]

Pe de altă parte, însă, dezavantajele a căror combatere sau limitare urma să fie asigurată de aplicarea acestui principiu sunt departe de a fi eliminate. Fenomenul scurtcircuitării procesului legislativ prin practica recurgerii sistematică de către Guvern la ordonanțele de urgență, ingerințele și obstrucțiile la adresa puterii judecătorești, urmărirea și atingerea unor obiective politice impopulare și nesustenabile electoral, prin închegarea unor coaliții politice ad hoc, transpartinice și traversând de multe ori granițele puterilor în stat sau atitudinea generală de lipsă de receptivitate față de problemele cetățeanului și absența sentimentului responsabilității în administrația publică la toate nivelele sunt doar câteva simptome ale faptului că, în mare măsură, principiul și exigențele separației puterilor în stat, ca și ideea statului de drept, rămân deocamdată doar în sfera deziderateloor pioase.

§7. Statul de drept[2]

I. Considerații generale. Statul de drept și domnia legii

Limitarea și controlul puterii politice și subordonarea acesteia față de lege, sau, într-o formulare mai sintetică, „supremația legii" reprezintă o temă constantă în gândirea politică și juridică. Curentele de drept natural, gândirea lui Althusius, Spinoza, Locke și Montesquieu, precum și scrierile „părinților fondatori" ai Constituției SUA (îndeosebi cele grupate în „The Federalist") au examinat această problematică din cele mai diferite perspective. Reținem, cu titlu de exemplu, că nici măcar în opera lui Bodin, această figură emblematică a unilateralismului[3] în gândirea politico-juridică, puterea suveranului nu era privită ca total nelimitată.

Conceptul statului de drept reprezintă un instrument în lupta contra exercitării excesive și necontrolate a puterii politice, suprapunându-se sub multe aspecte cu problematica mai largă a legării acestei puteri de consimțământul celor guvernați.

---

[1] Decizia nr. 700 din 17 iunie 2008 (M. Of. nr. 570 din 29 iulie 2008, considerații reluate în decizia nr. 1109 din 8 septembrie 2011 (M. Of. nr. 773 din 2 noiembrie 2011). Vezi și T. TOADER, *Constituția României reflectată în jurisprudența constituțională*, Ed. Hamangiu, București, 201, p. 3.

[2] Secțiunea care urmează reproduce cu anumite modificări studiul nostru *Considerații privind evoluția teoriei statului de drept*, publicat în ASUAIC, Tomul LIII, 2007, pp. 27-46;

[3] Reamintim că, într-o importantă lucrare recentă de teorie constituțională (G. HAVERKATE, *Verfassungslehre. Verfassung als Gegenseitigkeitsordnung*, C.H. Beck, München, 1992), sunt decelate două mari tendințe în materie: decizia unilaterală (ilustrată cel mai clar în conceptul de suveranitate) și ordinea bazată pe reciprocitate.

B.C.U. „I. LUMINOSU" D R E P T

Totuşi, statul de drept nu coincide cu democraţia.[1] Posibilitatea exercitării abuzive a puterii într-o democraţie a fost remarcată încă de Alexis de Tocqueville,[2] precum şi de John Stuart Mill.[3]

Noutatea concepţiei statului de drept nu constă atât în ideea (străveche) a supremaţiei dreptului sau a legii, cât mai ales în aplicarea acesteia în circumstanţele total diferite, ale unui stat modern, caracterizat printr-o extindere considerabilă a domeniilor sale de activitate. În plus, teoriile statului de drept s-au cristalizat pornind de la realitatea politică şi juridică concretă a statelor europene. Doctrina engleză a „domniei legii" (rule of law) echivalată de regulă cu statul de drept, este ilustrativă în acest sens. Formularea clasică a „domniei legii" apare în cunoscuta lucrare a de drept constituţional a lui **Albert Venn Dicey**[4] În opinia autorului britanic, supremaţia legii are trei semnificaţii. În primul rând, ea vizează „**supremaţia sau predominanţa absolută a dreptului regulat (regular law)**, în contrast cu influenţa puterii arbitrare, şi [care] exclude existenţa arbitrariului, a prerogativei, sau chiar a unei largi autorităţi discreţionare din partea guvernământului" [5] În al doilea rând, ea reclamă **egalitatea în faţa legii**, în sensul că „orice persoană, oricare i-ar fi condiţia sau rangul, este supusă dreptului ordinar al ţării (ordinary law of the realm) şi accesibilă (amenable) jurisdicţiei tribunalelor ordinare."[6] În fine, o a treia semnificaţie vizează predominanţa spiritului juridic, specifică instituţiilor engleze. Aici constituţia este „îmbibată" (pervaded) de domnia legii, prin aceea că „**principiile generale ale constituţiei** (ca, de exemplu, dreptul la libertatea persoanei, sau dreptul la întruniri publice) sunt pentru noi **produsul unor decizii judiciare ce stabilesc drepturi ale unor persoane particulare** (private persons) deduse spre judecare instanţelor (brought before Courts); pe când sub [regimul] multor constituţii străine, siguranţa (atâta câtă este) a drepturilor individizilor decurge, sau apare ca decurgând, din principiile generale ale constituţiei."[7]

---

[1] O prezentare amplă şi argumentată a acestei idei, a distincţiei dintre principiul democratic şi cel al statului de drept, o găsim în C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, pp. 123 şi urm.

[2] A. de TOCQUEVILLE, *Despre democraţie în America*, traducere de Magdalena Boiangiu şi Beatrice Staicu, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1995, în special Capitolul VII al primei părţi; în ediţia română: Vol. I, pp. 321-337. Un scurt pasaj edificator (la p. 328 din ediţia citată): „Ceea ce reproşez cel mai tare guvernării democratice, aşa cum e ea organizată în Statele Unite, nu e slăbiciunea ei, cum mulţi susţin în Europa, ci, dimpotrivă, forţa ei invincibilă. Şi ceea ce îmi displace cel mai mult în America nu este extrema libertate care domneşte acolo, ci puţinele garanţii împotriva tiraniei."

[3] J. STUART MILL, *Despre libertate* (ediţia originală: 1859), traducere de Adrian-Paul Iliescu, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1994, în special Capitolul II, *Despre libertatea cuvântului şi a gândirii*, pp. 24-73.

[4] A.V. DICEY, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 8th edition, MacMillan, 1915 (prima ediţie: 1885), reprodusă de Liberty Fund, Indianapolis, 1982.

[5] A.V. DICEY, op. cit., p. 120. Vezi şi pp. 110-113.

[6] Idem, pp. 114 şi 120-121.

[7] Idem, p. 115.

II. Apariția doctrinei statului de drept

Doctrina statului de drept apare în contextul impunerii treptate a principiilor democrației liberale, în Europa monarhică a secolului al XIX-lea. Formal, soluția de compromis între concepțiile antinomice ale suveranității naționale și suveranității monarhului consta în doctrina monarhiei constituționale,[8] adică a monarhiei limitate printr-un act normativ scris cu valoare de lege fundamentală, în care puterea legislativă este exercitată cu participarea unei reprezentanțe naționale, iar drepturile și libertățile individului sunt garantate.

Juristul liberal german **Robert von Mohl** este primul care a conceput o teorie coerentă și sistematică a „statului de drept" (Rechtsstaat) privit nu din perspectiva titularului sau a titularilor puterii în stat, ci în funcție de modul în care aceștia se raportează la lege. El realizează o clasificare a „speciilor statului", în funcție de diversele concepții despre viață: „Orientării religioase a poporului îi corespunde teocrația; celei atrofiate pe plan moral, despoția; pretențiilor de drept privat, statul patrimonial; concepției familiste simple, statul patriarhal; iar țelului de viață moral și rațional, statul de drept."[9] Un stat de drept nu poate avea alt scop decât să ordoneze viața omului, în așa fel încât fiecare membru al comunității să fie sprijinit și încurajat în direcția unei exercitări și utilizări pe cât posibil de libere și de depline a tuturor capacităților sale, **libertatea cetățeanului** fiind principiul suprem al statului.[10] Statul de drept nu este un monopol al modernității; von Mohl menționează într-o altă lucrare un „stat de drept antic" precum și un „stat de drept medieval".[11]

O legătură directă între statul de drept și libertatea individuală este evidențiată și de **Carl Theodor Welcker**: „în statul despotic, supușii sunt aserviți fizic (șerbi),

---

[8] Ca lucrări de referință din epoca Restaurației, vezi J.C. von ARETIN, *Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie*, Bd. I, Literatur-Comptoir, Altenburg, 1824 (este, de altfel, una din primele lucrări în care este utilizat termenul de „stat de drept" – v. pp. 163 și urm.), precum și R. von MOHL, *Staatsrecht des Königreichs Württemberg*, Tübingen, Laupp, 1829/1830 În privința evaluării importanței acestei ultime lucrări, vezi E. ANGERMANN, *Robert von Mohl, Leben und Werk eines altliberalen Staatsgelehrten*, Hermann Luchterhand Verlag, Neuwied, 1962, pp. 35 și urm. O retrospectivă istorică asupra tipologiei monarhiei constituționale în M. KIRSCH, *Monarch und Parlament im 19. Jahrhundert – Der monarchische Konstitutionalismus als Verfassungstyp – Frankreich im Vergleich*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 1999.

[9] R. von MOHL, *Die Polizei-Wissenschaft nach der Grundlage des Rechtsstaates*, Tübingen, Laupp, 1832, Bd. I, p. 15.

[10] Idem, p. 16.

[11] Din prima categorie făceau parte Atena și Roma republicană. Stat de drept în Evul Mediu era de exemplu „Sfântul Imperiu German"; puterile Împăratului nu erau nici pe departe neîngrădite și au rămas așa și după emergența doctrinei suveranității. Împăratul trebuia, de exemplu, să se supună în anumite privințe jurisdicției „Curții Camerale Imperiale" (Reichskammergericht), înființate în 1495.

în statul teocratic, sunt minori incapabili, lipsiţi de voinţă, iar în statul de drept sunt cetăţeni liberi."[1]

O primă accepţiune a statului de drept viza prin urmare garantarea libertăţii. Statul de drept era perceput mai ales ca antinomic faţă de statul poliţienesc.[2] În Adunarea Naţională de la Frankfurt din 1848, delegaţii utilizează termenul respectiv în sens de „stat al drepturilor fundamentale". În luarea de poziţie a unuia dintre deputaţi se afirmă că „nu mai putem răbda vechea concepţie, în baza căreia tot ceea ce nu este permis [în mod expres], este interzis ... aşa era în statul poliţienesc, şi sper că nu se va mai reveni la acesta vreodată."[3]

În această primă etapă, determinantele esenţiale ale conceptului de stat de drept sunt:[4]

- îndepărtarea de orice concepţie şi obiectiv transpersonal al statului; statul nu este creaţie divină sau ordine divină, ci chestiune comună (*res publica*), în interesul bunăstării fiecărui individ;

- limitarea scopurilor şi a sarcinilor statului la libertatea şi siguranţa persoanei şi a proprietăţii, adică asigurarea libertăţii individuale şi a posibilităţii afirmării şi dezvoltării individuale; anumite prestaţii pozitive sunt avute în vedere, ca înlăturare a impedimentelor externe" în sensul protecţiei contra unor pericole şi al unei asistenţe sociale subsidiare;

- organizarea statului şi reglementarea activităţii acestuia conform principiilor raţiunii; aceasta implică recunoaşterea drepturilor cetăţeneşti fundamentale, precum libertatea civică (protecţia libertăţii personale, libertatea credinţei şi conştiinţei,

---

[1] C.TH. WELCKER, articolul *Grundgesetz, Grundvertrag, Verfassung*, în C. von ROTTECK, C.TH. WELCKER (Herausgeber), *Staatslexikon*, Altona: Hammerich, ed. a 2-a, Bd. 6, 1847, p. 162, apud G. HAVERKATE, *op. cit.*, p. 72.

[2] O analiză detaliată a noţiunii, datând din secolul al XVIII-lea, de „stat poliţienesc" (Polizeistaat) depăşeşte limitele acestei expuneri. Precizăm doar că termenul îşi are sorgintea în cuvântul grecesc „polis" şi vizează organizarea modernă şi raţională a statului, în special prin extinderea administraţiei centralizate şi preluarea treptată a unor funcţii şi responsabilităţi în domenii aflate anterior în afara sferei de preocupare a puterii politice: învăţământul, ocrotirea sănătăţii şi igiena populaţiei, infrastructura, urbanismul, asistenţa socială, perfecţionarea tehnicilor agricole şi introducerea unor noi culturi, stimularea industriei etc. Aceste politici erau implementate centralizat, prin mijloace administrative, de către regimurile monarhice ale epocii. Critica împotriva acestei abordări viza mai ales faptul că „ştiinţa poliţienească" privea lucrurile din perspectiva conducerii centrale a statului şi nu din cea a drepturilor şi libertăţilor individuale. În publicistica liberală a primei jumătăţi a secolului XIX, noţiunea de „stat poliţienesc" capătă conotaţii negative, ajungând treptat un termen injurios.

[3] Cuvântarea deputatului Nauwerck, citată de G. HAVERKATE, *op. cit.*, p. 73.

[4] Reproducem în această privinţă concluzia formulată de E.-W. BÖCKENFÖRDE, în *Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs*, în *Festschrift Adolf Arndt zum 65. Geburtstag*, Europäischer Verlag, Frankfurt / Main, 1969, pp. 53-76, la pp. 55-56 (în continuare: E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Entstehung und Wandel* ...).

a presei, libera circulație, libertatea contractuală), egalitatea, garanția proprietății; apoi independența justiției, guvernare responsabilă (deci constituțională), supremația legii, existența unei reprezentanțe naționale și participarea la puterea legislativă.

III. Formalizarea conceptului de stat de drept

Dezvoltarea ulterioară a noțiunii de stat de drept este caracterizată prin reducția la așa numitul „concept formal al statului de drept". Aici orientarea politică a autorilor este mai puțin importantă, și nu influențează direct conținutul conceptului ca atare. Pentru conservatorul **Friedrich Julius Stahl**, adversar al mișcărilor revoluționare din 1848, „statul trebuie să fie stat de drept; aceasta este soluția și, într-adevăr, resortul evolutiv al epocii recente. Pe direcțiile și în limitele acțiunii sale, el trebuie să stabilească precis și să garanteze pe deplin sfera libertății cetățenilor săi și să realizeze (inclusiv prin constrângere), așadar în mod direct, ideea morală a statului, în măsura în care se menține în sfera dreptului, adică până la limitele necesare. Acesta este conceptul statului de drept, nu în sensul că statul pur și simplu mânuiește ordinea de drept, fără scopuri administrative, sau doar protejează drepturile individului; el nu înseamnă țelul și conținutul statului, ci doar modul și forma în care acestea sunt realizate."[1]

Otto Bähr se concentrează mai ales asupra protecției drepturilor individului în dreptul public[2]. Raționamentul său pornește de la sarcinile distincte ale justiției și administrației. Prima trebuie să realizeze dreptul și legea, iar cea de-a doua trebuie să acționeze în limitele stabilite de lege. Poziția administrației față de drept nu este alta decât a individului; ambele entități caută să-și realizeze interesele în limitele legii. În procesul elaborării, al evaluării și al adoptării deciziilor noastre, le examinăm și sub aspectul legalității, al conformității cu dreptul. Evaluarea făcută de noi este însă o judecată asupra intereselor, dintr-o perspectivă subiectivă; dreptul obiectiv se reflectă în decizia judecătorului. Judecata făcută la acest nivel rămâne subiectivă, axată pe interese chiar și dacă se compară două drepturi aflate în conflict: de exemplu în cazul unui tutore, care trebuind să ridice o construcție în interesul pupilului său, se vede confruntat cu anumite drepturi reale (de servitute) ale vecinilor terenului pe care trebuie să se realizeze construcția. În luarea deciziei, el „cântărește" interesele potențial contradictorii ale pupilului și ale proprietarului imobilului învecinat. Poziția sa nu îl face însă judecător; decizia sa corespunde unei evaluări personale asupra anumitor drepturi subiective, dar nu exprimă dreptul obiectiv.

---

[1] F.J. STAHL, *Die Philosophie des Rechts*, ed. a 3-a, Bd. 2, Heidelberg, Mohr, 1856, § 36, apud E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Entstehung und Wandel* ..., loc. cit., p. 60.

[2] O. BÄHR, *Rechtsstaat. Eine publicistische Skizze*, Kassel, 1864 (reimpresiune la Scientia Verlag, Aalen, 1961), în special Capitolul III, pp. 45-73.

În viziunea lui Bähr, statul (administraţia) nu se află într-o situaţie diferită faţă de cea a tutorelui. Misiunea sa constă în realizarea binelui comun, acţiune în cursul căreia poate intra în conflict cu interesele anumitor particulari. Soluţionarea acestor conflicte trebuie să revină unui terţ imparţial: judecătorului. Înalta semnificaţie a separaţiei între justiţie şi administraţie constă nu doar în principiul diviziunii muncii, ci înainte de toate în posibilitatea asigurată astfel de a subordona justiţiei administraţia însăşi. Aceasta este o condiţie esenţială a statului de drept.[1] Dezvoltând această idee, Bähr neagă distincţia dintre stat ca autoritate (putere de stat) şi stat ca persoană juridică de drept privat (*fiscus*). În opinia lui, negarea – în baza acestei distincţii – a controlului jurisdicţional asupra puterii de stat, echivalează cu negarea însăşi a dreptului public. Problema conţinutului legii este o problemă de drept şi nu o problemă administrativă; chiar şi în absenţa unei prevederi legale exprese, judecătorul trebuie să exercite un control asupra administraţiei, de data aceasta însă decizând în caz de dubiu în favoarea autorităţii. Controlul jurisdicţional asupra administraţiei se poate realiza în trei moduri: prin organe administrative speciale (soluţie respinsă întrucât astfel administraţia ar fi judecător în proprie cauză şi s-ar putea ajunge la o anumită instabilitate a dreptului), prin **atribuirea contenciosului administrativ către instanţele ordinare** sau prin crearea unor instanţe speciale de drept public (tribunale administrative). Ultima soluţie e privită ca posibilă, însă cu rezerve; Bähr o preferă pe cea de-a doua.[2] „Considerăm esenţial – afirmă autorul – să existe autorităţi colegiale, încadrate în sistemul judecătoresc, care să decidă asupra plângerilor privind litigiile de drept public, exclusiv din perspectiva ordinii juridice obiective, aşa cum sunt soluţionate în prezent litigiile de drept privat."[3] În cazul lui Bähr se pot decela anumite elemente ale concepţiei organice a statului: statul este privit ca o formă de asociere comunitară, similară pe plan structural cu alte forme de asociere umană; prin urmare dreptul administrativ este diferit cel mult prin formă, nu însă sub aspect substanţial de dreptul reglementând celelalte asociaţii umane. Analogia făcută între stat, în raport cu scopul asigurării „binelui comun" şi tutore, în privinţa apărării intereselor pupilului, este ilustrativă în acest sens.

La **Rudolf Gneist** întâlnim atât o prezentare istorică şi comparativă a statului de drept cât şi o examinare din perspectiva practicii administrative a acestei problematici.[4] Pornind de la raportul dintre stat şi societate şi de la examinarea conceptului de stat de drept, Gneist examinează modul în care principiile corespunzând acestuia au fost materializate în Anglia, în noua Constituţie a Imperiului German, în statele sale componente, negarea principiilor respective în Franţa şi

[1] Idem, pp. 51-53, la p, 53.

[2] Idem, pp. 68-72.

[3] Idem, p. 72.

[4] R. GNEIST, *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland*, ed. a 3-a nemodificată, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1966 (reproducere fotomecanică a ediţiei din 1879).

efectele teoriilor franceze asupra constituirii statelor germane pentru a se concentra apoi asupra raporturilor statului de drept cu opinia publică şi cu corpul juriştilor, asupra reformei administrative în Prusia şi a misiunii juriştilor germani. Această din urmă chestiune este privită în contextul politic al timpului, marcat de realizarea recentă a unităţii germane, de structura federală a noului stat şi de elementele incipiente de democraţie reprezentativă existente în sistemul său politic. La acel stadiu al realizării statului de drept în Germania, în viziunea autorului existau două noi provocări care îi puteau pune în pericol principiile: diviziunea politică drept consecinţă a creşterii contrastelor sociale şi a privaţiunilor clasei muncitoare într-o societate industrială, mai ales în caz de instabilitate economică (direcţia materialist-democratică) şi a utilizării puterii spirituale a bisericii în scopuri politice. Consolidarea rapidă a statului pe liniile de forţă ale principiilor statului de drept constituia, în viziunea lui Gneist, o misiune primordială a juriştilor.

În problema contenciosului administrativ, Gneist pledează pentru constituirea unor tribunale administrative specializate, soluţie care în cele din urmă s-a impus în Germania. El respinge soluţia atribuirii contenciosului administrativ către instanţe ordinare (curţi de apel), ca în Electoratul Hessa, statul de care aparţinea Otto Bähr. Faptul că în acel stat funcţionează sistemul susţinut de Bähr este pus în seama împrejurării că distincţia dintre justiţie şi administraţie nu a fost dusă până la capăt în unele state germane mici şi mijlocii. Preluând opinia unui alt autor, Gneist enumeră trei motive pentru care instanţele civile nu ar trebui să preia competenţe în materie de jurisdicţie administrativă: în primul rând, chiar şi în cazul celei mai complete şi mai amănunţite pregătiri prealabile, judecătorii nu vor fi în stare, ca pe lângă domeniile dreptului civil şi al dreptului penal, să stăpânească şi întregul domeniu al legislaţiei administrative, pe când în cazul autorităţilor administrative, aplicarea acesteia este o operaţiune curentă; în al doilea rând, în cele mai multe litigii ar fi vorba nu de chestiuni de drept ci de probleme de fapt (sunt sau nu întrunite condiţiile legale privind acordarea unui ajutor social, a unei concesiuni etc., iar în al treilea rând, controlul omnipotent al justiţiei ar avea un efect paralizant asupra administraţiei.[1]

Pe plan teoretic general, Gneist aprobă caracterizarea făcută de Stahl statului de drept, insistând însă asupra circumstanţelor diferite şi în continuă schimbare în care acest ideal filozofic trebuie realizat în practică.[2] În prezentarea sintetică a concepţiei lui Gneist, Ernst-Wolfgang Böckenförde – pe al cărui studiu se bazează consideraţiile noastre în cele ce urmează – decelează trei aspecte principale[3]:

---

[1] Idem, pp. 264 şi urm., precum şi nota 62 la pp. 352-353.

[2] Idem, pp. 33 şi urm. La p. 33, Gneist citează integral pasajul din *Philosophie des Rechts*, §36, reprodus de noi mai sus, precizând că „ceea ce Stahl desemnează ca «stat de drept» poate fi subscris de către oricare dintre adversarii săi."

[3] E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Entstehung und Wandel* ..., loc. cit., p. 62.

statul de drept înseamnă „guvernare conform legilor", însă în sensul că legile **nu constituie fundamentul**, ci **cadrul şi limitele** unui executiv care acţionează în baza propriei autorităţi, în al doilea rând implică o structurare organizatorică articulată a administraţiei în sensul unui „selfgovernment", care nu este înţeles ca o autoguvernare în privinţa problemelor proprii în mod liber faţă de stat, ci **îndeplinirea sarcinilor locale ale statului prin autoguvernarea societăţii** în cadrul unor organe statale şi conform unor legi adoptate de stat şi, în fine, mai presupune existenţa unei **jurisdicţii administrative independente** sub aspect organizatoric şi procedural, care să exercite controlul necesar asupra administraţiei nu printr-un distant colegiu de judecători, în strictă conformitate cu formele judiciare, ci printr-o procedură care să corespundă exigenţelor de ordin material ale cazului şi să presupună familiarizarea cu circumstanţele locale.

Tot în cadrul **concepţiei formale a statului de drept** se încadrează teoriile pozitiviste ale dreptului constituţional german (sfârşitul secolului al XIX-lea şi începutul secolului al XX-lea), ilustrate de autori precum Carl Friedrich Gerber, Georg Meyer, Paul Laband, Otto Mayer şi Gerhard Anschütz. Elementele de teorie constituţională sunt treptat eliminate din sfera preocupărilor acestor autori, ca elemente de „raţionament politic". Prioritate se acordă legii, ca manifestare de voinţă, iar statul de drept apare ca „o anumită ordine a raportului dintre individ, lege şi administraţie".[1] Noţiunea antinomică statului de drept nu mai este cea teocraţie sau cea de despotism, ci statul poliţienesc al secolului al XVIII-lea, iar supremaţia legii se reduce la legalitatea administraţiei. Conceptul „formal" al statului de drept nu era însă nicidecum neutru sub aspect politic, având tendinţa de a conserva ordinea socială şi economică a epocii[2].

IV. Limitele statului de drept. Reconsiderarea rolului său

Ascensiunea politică a naţional-socialismului precum şi ororile produse de acesta au evidenţiat punctele vulnerabile şi limitele democraţiei parlamentare.[3] Sub acest aspect se cuvin evidenţiate **deficienţele conceptului formal al statului de drept**. Faptul că prin aplicarea riguroasă a principiilor sale, conducerea politică a statului nu putea discerne între prieten şi duşman, lăsând poarta deschisă şi acces la putere adversarilor regimului, care respectau momentan regulile jocului politic (şi aceasta doar parţial) numai pentru a cuceri legal puterea şi a înlătura apoi

[1] G. MEYER, G. ANSCHÜTZ, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, ed. a 7-a, 1919, p. 29, apud E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Entstehung und Wandel* ..., loc. cit., p. 64.

[2] E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Entstehung und Wandel* ..., loc. cit., p. 64-66.

[3] Nu ignorăm nici crimele şi ororile epocii comuniste. Dat fiind faptul că regimurile marxiste au ajuns la putere aproape întotdeauna prin violenţă externă sau internă şi nu pe calea democraţiei parlamentare, slăbiciunile reale ale conceptului formal al statului de drept au jucat un rol mai puţin important în favorizarea ascensiunii acestora.

adversarii politici şi a desfiinţa democraţia şi constituţia cu mijloacele şi instituţiile concepute pentru apărarea acestora a fost semnalat încă înainte de 1933.[1]

Un alt factor ignorat de concepţia formală a statului de drept îl reprezintă **creşterea considerabilă a dimensiunii sociale a statului**. Triada egalităţii civile, libertăţii individuale (inclusiv pe plan economic) şi a garanţiei proprietăţii, promovată de statul de drept liberal şi menţinută în etapa concepţiei formale a statului de drept ducea la inegalităţi economice, din care decurgeau în mod inevitabil şi inegalităţi politice. Într-o societate unde promovarea socială şi ascensiunea politică erau rezervate acelor categorii sociale care se distingeau prin avere şi prin educaţie, garanţiile statului de drept apăreau insuficiente sau irelevante pentru o parte considerabilă a cetăţenilor. Dialectica istorică a acestei evoluţii fusese sesizată şi descrisă încă de la mijlocul secolului al XIX-lea de către Lorenz von Stein şi Karl Marx.[2]

Dimensiunea socială a activităţii statului şi-a găsit reflectarea în **conceptul de stat social**. Statului îi revine o responsabilitate în privinţa asigurării condiţiilor minime de existenţă pentru toţi cetăţenii săi; în acest sens sunt instituite garanţii privind libertatea asocierii în sindicate, dreptul la grevă, un sistem de asigurări sociale şi de sănătate, sunt promovate politici în domeniul ocupării forţei de muncă, al asigurării unui venit minim, al protecţiei muncii sau al muncii tinerilor şi femeilor. Această schimbare considerabilă a rolului statului în raport cu economia şi cu societatea a avut un impact considerabil asupra mecanismelor şi instituţiilor statului de drept pe două planuri. În primul rând legea încetează să fie caracterizată prin generalitate, ca garanţie a imparţialităţii şi raţionalităţii. Legiuitorul devine actor pe scena economică, adoptând măsuri concrete care au caracter de lege doar sub aspect formal; prin acestea, legiuitorul intervine structurând, dirijând şi promovând anumite tendinţe sau sectoare ale economiei, pentru a îndeplini propriile sale obiective sociale. În al doilea rând, apare o **distincţie de principiu între garanţia proprietăţii şi puterea fiscală**. Perceperea de impozite de către stat asupra veniturilor individului nu este considerată a fi o ingerinţă în sfera libertăţii individuale şi a proprietăţii acestuia. Garanţia proprietăţii priveşte doar acea parte a veniturilor sau a bunurilor unui individ care-i rămân după prelevarea impozitelor şi a taxelor. Puterea aproape discreţionară a statului de a greva prin impozite şi taxe veniturile cetăţenilor (cu singura limitare a aşezării echilibrate a impozitelor) erodează în mod considerabil conţinutul garanţiei proprietăţii; „ecluza" astfel lăsată la dispoziţia „statului fiscal" constituie însă condiţia necesară pentru realizarea obiectivelor statului social.[3]

---

[1] Vezi, în acest sens: C. SCHMITT, *Legalität und Legitimität*, Duncker & Humblot, München und Leipzig, 1932.

[2] E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Entstehung und Wandel* ..., loc. cit., p. 67.

[3] Idem, loc. cit., pp. 70-71.

Pe lângă impactul integrării politice în stat a clasei muncitoare şi al stabilirii unor obiective sociale ale activităţii statale, doctrina statului de drept a mai fost marcată de o revenire la o abordare substanţială a conceptului şi de o distanţare faţă de poziţiile pozitivismului juridic. Puterea de stat este privită ca fiind legată de anumite principii juridice supreme, de anumite valori fundamentale, iar centrul de greutate al activităţii statale se deplasează de la domeniul garantării libertăţilor formale către cel al realizării unei ordini juridice considerate juste. Libertatea va fi (şi) de acum înainte garantată, însă nu necondiţionat, pe calea unor delimitări juridice formale, ci exclusiv în cadrul bazei axiologice a constituţiei.[1] Deciziile privitoare la asemenea valori fundamentale sunt consacrate constituţional în dispoziţiile privitoare la limitele revizuirii constituţiei,[2] la limitele libertăţii cuvântului sau ale dreptului de asociere.

În urma experienţei dureroase a regimurilor totalitare, democraţiile parlamentare contemporane nu mai pot permite utilizarea abuzivă a garanţiilor constituţionale ale statului de drept de către forţe politice ostile ordinii constituţionale.[3] De aici decurge o diluare a structurii constituţionale a statului de drept şi o anumită tensiune faţă de sensul fundamental originar al conceptului liberal al statului de drept.[4] Luarea în considerare a necesităţii apărării ordinii de drept şi a principiilor democratice este cât se poate de salutară; o democraţie nu poate funcţiona în absenţa unui consens fundamental iar periclitarea acestuia trebuie împiedicată, inclusiv cu mijloace juridice. În practică pot însă surveni anumite dificultăţi; majoritatea de azi îşi poate învesti cu statutul de „valori democratice fundamen-

[1] Idem, loc. cit., pp. 72-73.

[2] În cazul Constituţiei din 1991 a României, în art. 151: este vorba de dispoziţiile referitoare la caracterul naţional al statului, la forma republicană de guvernământ, la caracterul unitar al statului, la independenţa justiţiei etc.; în cazul Legii Fundamentale a Germaniei, de art. 79 alin. III (structura federală a statului şi principiile enunţate în capitolul referitor la drepturile fundamentale).

[3] Legea Fundamentală a Germaniei cuprinde o dispoziţie expresă în acest sens în art. 18: [Pierderea drepturilor fundamentale] „Oricine utilizează abuziv libertatea cuvântului, în special libertatea presei (art. 5 alin. I), libertatea doctrinei (art. 5, alin. III), libertatea întrunirilor (art. 8), libertatea de asociere (art. 9), secretul corespondenţei (art. 10), proprietatea (art. 14) sau dreptul de azil (art. 16a) în lupta contra ordinii fundamentale liberal-democratice, pierde aceste drepturi fundamentale. Pierderea precum şi întinderea acesteia sunt pronunţate de către Curtea Constituţională Federală."

[4] E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Entstehung und Wandel* ..., loc. cit., p. 73. Autorul german (de orientare social-democrată) citează ca exemplu cazul dreptului aplicabil partidelor în Germania. Actuala legislaţie în acest sens este mai restrictivă decât legislaţia lui Bismarck, concepută special contra socialiştilor. În prezent, un partid declarat neconstituţional este interzis, candidaţii săi nu pot participa la următoarele alegeri, iar mandatele obţinute încetează. În statul monarhic autoritar din vremea lui Bismarck (1815-1898, cancelar al Prusiei din 1863 şi al Germaniei în perioada 1871-1892), faptul că obiectivele Partidului Social-Democrat erau considerate antistatale nu a determinat interzicerea partidului sau a asociaţiilor patronate de acesta, a întrunirilor sau a publicaţiilor sale sau anularea voturilor ori a mandatelor ce-i erau acordate.

tale" propriile opțiuni politice, calificând drept nedemocratice și anticonstituționale opțiunile adversarilor politici. Conținutul precis al „valorilor fundamentale" este greu de stabilit; determinarea lui implică întotdeauna o pronunțată notă de subiectivitate. Această orientare către un **concept al statului de drept axat pe un anumit conținut axiologic** implică însă o socializare a libertății și autonomiei individuale, instituindu-se dominația celor care dețin monopolul interpretării postulatelor sau valorilor considerate supreme.[1]

O problemă perenă a conceptului de stat de drept, indiferent de determinarea conținutului său, o constituie **dificultatea raportării la fenomenul puterii politice**. Statul de drept tinde către o limitare sau chiar reducere a puterii statale deja constituite, spre o înlocuire a puterii oamenilor cu „supremația legilor"; primatul dreptului asupra politicii. Oricât de importantă este garanția statului de drept în privința libertății pentru o ordine statală, nici un stat nu se poate constitui sau menține doar din asigurarea libertății conforme exigențelor acestui concept. Este necesară o legătură politică proprie, o forță care să creeze și să mențină acea omogenitate pe plan politic, ce reprezintă premisa acestei libertăți și care conservă statul ca unitate politică.[2]

V. Exigențele actuale ale statului de drept

În prezent, statul de drept presupune respectarea anumitor **principii**[3] printre care menționăm:

a) Organizarea autorităților pe baza **separației puterilor**, având în vedere mai ales respectarea independenței justiției.

b) **Garantarea drepturilor și a libertăților fundamentale**.

c) Asigurarea supremației legii în ordinea juridică internă, în special prin impunerea consecventă a **principiului legalității** în administrația publică. Realizarea acestui deziderat este legată indisolubil de posibilitatea ca o persoană vătămată într-un drept subiectiv sau într-un interes legitim, printr-un act adminis-

---

[1] E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Entstehung und Wandel* ..., loc. cit., p. 74.

[2] Idem, loc. cit., pp. 75-76. În privința ideii că statul de drept nu instituie de unul singur nimic, ci doar presupune un stat pre-existent a cărui putere o limitează, vezi C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, pp. 200 și urm.

[3] În decelarea principiilor ce guvernează statul de drept urmăm *mutatis mutandis* concluziile formulate în TH. MAUNZ, R. ZIPPELIUS, în *Deutsches Staatsrecht – Ein Lehrbuch*, C.H. Beck, München, 1998, § 13 III, la pp. 90-101. Pentru autorii germani, aceste principii sunt: separația puterilor, legarea constituțională a tuturor ramurilor puterii de stat, garantarea drepturilor fundamentale, legarea față de drept și de lege a puterilor executivă și judecătorească, securitatea juridică (Rechtssicherheit), principiul proporționalității, subordonarea activității statului față de controlul judecătoresc, asigurarea unei protecții juridice efective în privința litigiilor civile precum și obligația de a motiva deciziile în mod rațional.

trativ sau prin nesoluționarea la termenul legal a unei cereri, să se adreseze instanței judecătorești competente, pentru a cere anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei (acțiunea în **contencios administrativ**).[1]

d) Asigurarea **supremației constituției**, în sensul lipsirii de efecte juridice a actelor ce contravin dispozițiilor legii fundamentale, chiar și în cazul în care aparțin legiuitorului. Conform tendinței – specifice statului de drept – de judiciarizare a dreptului, supremația constituției poate fi cel mai bine asigurată printr-un mecanism jurisdicțional (**contenciosul constituțional**).

e) Asigurarea unui înalt grad de **certitudine și de stabilitate a raporturilor juridice**. Legiuitorul trebuie nu doar să evite încălcarea drepturilor fundamentale consacrate în constituție, ci să și creeze și să mențină un cadru legislativ stabil și fiabil în care o persoană să poată intra în raporturi juridice având reprezentarea clară a consecințelor actelor sale. Este bine cunoscut faptul regretabil că practica legislativă românească nu excelează la acest capitol. Exemplele în acest sens sunt cât se poate de abundente. Adoptarea unui număr mare de ordonanța de urgență pune în sine probleme de constituționalitate. Este greu de crezut că în cursul unui an situațiile de urgență intervin de peste o sută de ori, încât să se justifice numărul incredibil de mare al acestui gen de ordonanțe. Chiar și justificate, ele destabilizează sistemul legislativ prin aceea că instituie o stare de provizorat normativ până la adoptarea legii de aprobare sau de respingere a ordonanței. Legea de aprobare poate să cuprindă și modificări, ceea ce mărește incertitudinea. În fine, unele ordonanțe de urgență cuprind favoruri exorbitante, constituind prin aceasta o sfidare a ideii de voință politică generală, imanentă legii în sensul modern.[2]

f) Atingerea unui grad mai ridicat de **predictibilitate a dreptului**. Acest deziderat tinde la evitarea pe cât posibil a surprizelor legislative sau judiciare. Chiar și în cazul schimbării în bine a legislației, modificările neașteptate pot declanșa numeroase revendicări similare, erodând încrederea în stabilitatea normelor de drept. Uneori, reglementări imperfecte, ale căror deficiențe sunt atenuate prin interpretarea constantă a instanțelor judecătorești, sunt preferabile unor modificări legislative inopinate și repetate. Un rol important îl joacă și dezbaterea publică, cu participarea tuturor actorilor politic și sociali interesați, a proiectelor legislative

---

[1] Vezi art. 52 din Constituție precum și Legea nr. 554 din 2 decembrie 2004, M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004 (Legea contenciosului administrativ).

[2] Vezi, de exemplu, O.U.G. nr. 16 din 4 martie 1999 (M. Of. nr. 98 din 8 martie 1999) privind scutirea de la plata taxei de reclamă și publicitate, precum și a majorărilor de întârziere aferente. Conform relatărilor ulterioare din presă, de actul respectiv destinat societăților de presă, de radio și televiziune, a beneficiat cu precădere un singur concern mass-media, care avea în acel moment datorii considerabile. Ordonanța a fost totuși respinsă prin Legea nr. 66 din 12 mai 2014 (M. Of. nr. 391 din 27 mai 2014), mult după ce efectele ei s-au produs.

importante, elaborarea atentă şi minuţioasă a dispoziţiilor tranzitorii precum şi stabilirea unei date de intrare în vigoare a legii suficient de îndepărtată în timp pentru a permite subiecţilor de drept vizaţi şi autorităţilor ce vor aplica legea să ia efectiv la cunoştinţă prevederile ei şi să-şi adapteze activitatea în mod corespunzător. Practica din ultimul deceniu a guvernelor României de a reglementa intempestiv anumite domenii importante ale vieţii sociale pe calea ordonanţei de urgenţă[1] (modificată frecvent la rândul ei prin legea de aprobare) contravine adesea în mod evident acestei exigenţe.

f) **Respectarea principiului proporţionalităţii**. Atunci când anumite acte ale legiuitorului sau ale executivului afectează drepturi subiective ale individului – în special drepturile sale fundamentale – este necesar ca scopul urmărit precum şi mijloacele utilizate să fie legitime, măsura restrictivă să fie aptă să ducă la atingerea obiectivului urmărit şi adecvată acestuia şi să nu existe o măsură alternativă de natură a permite atingerea aceluiaşi obiectiv şi care să implice ingerinţe mai puţin grave în sfera drepturilor individuale.

g) Respectarea **obligaţiei de a motiva şi fundamenta raţional deciziile adoptate**,[2] cu indicarea temeiurilor legale ale acestora. Această obligaţie este de la sine înţeleasă în cazul puterii judecătoreşti. Deciziile instanţelor trebuie motivate riguros, pentru a da posibilitatea părţilor să înţeleagă soluţia pronunţată, dar şi pentru a permite instanţelor superioare, care judecă eventualele căi de atac, să verifice temeinicia soluţiei şi să înţeleagă raţionamentul care a dus la pronunţarea ei. Motivarea impune enunţarea explicită a tuturor împrejurărilor de fapt care au fost luate în consideraţie, a temeiurilor pentru care alte împrejurări nu au fost considerate ca relevante, a ponderii şi importanţei atribuite circumstanţelor relevante, precum şi a metodelor de interpretare a textului de lege care au dus la soluţia respectivă. Obligaţia de motivare şi fundamentare raţională a deciziilor priveşte însă şi autorităţile executive. Statul de drept este caracterizat prin procesul de judiciarizare progresivă a dreptului; tendinţa este ca tot mai multe acte să fie supuse controlului judecătoresc. Executivul mai păstrează o sferă a puterii discreţionare,[3] dar aceasta este din ce în ce mai restrânsă. Fundamentarea raţională a unei decizii a unei autorităţi aparţinând administraţiei publice serveşte atât subiecţilor cărora decizia li se adresează, cât şi administraţiei însăşi. Organele ierarhic superioare şi cele de control pot aprecia corect oportunitatea actului examinat, în raport de circumstanţele concrete în care a fost adoptat.

---

[1] Urgenţa a fost motivată deseori prin necesitatea respectării termenelor asumate prin angajamentele externe ale României în privinţa alinierii dreptului ţării noastre la *aquis*-ul comunitar. În principiu, o asemenea justificare este corectă dar ea a fost invocată de multe ori abuziv.

[2] Vezi, pentru o tratare de ansamblu a temei, U. KISCHEL, *Die Begründung – Zur Erläuterung staatlicher Entscheidungen gegenüber dem Bürger*, Mohr (Siebeck), Tübingen, 2003.

[3] Vezi D. APOSTOL TOFAN, *Puterea discreţionară şi excesul de putere al autorităţilor publice*, Ed. All Beck, Bucureşti, 1999. Vezi şi P. DUEZ, *Les actes de gouvernement*, Sirey, Paris, 1935.

Totodată motivarea clară, logică şi consecventă a deciziilor permite o vedere de ansamblu asupra activităţii autorităţilor executivului şi oferă un plus de transparenţă procesului decizional, mărind considerabil încrederea în stat şi în administraţie.

§8. Reprezentarea simbolică a statului[1]

Simbol al statului poate fi un obiect perceptibil senzorial, o instituţie sau o acţiune în care statul se reprezintă pe sine sau care sugerează o întâmplare semnificativă din perspectiva sa (de exemplu un eveniment istoric important)[2]. Scopul simbolului îl reprezintă auto-reprezentarea statului, pentru a înfăţişa sau sugera în mod plastic coeziunea comunităţii politice şi pentru a produce prin aceasta un efect integrator asupra societăţii[3].

Simbolurile statului sunt de multe ori şi simboluri ale puterii. Ele fac vizibil statutul celui care le poartă şi apartenenţa acestuia la o anumită autoritate publică, acţionând în numele entităţii care legitimează puterea politică (Dumnezeu, persoana monarhului, o dinastie considerată divină, poporul sau o grupare politică pretinzând a-l reprezenta).

Funcţia simbolurilor statului este în primul rând aceea de **a contribui la crearea şi menţinerea ordinii politice şi sociale**; ele permit indivizilor să distingă între o persoană care acţionează în numele autorităţii – şi ale cărei acte şi decizii leagă statul – de simpli particulari sau de reprezentanţi ai altor puteri. Uniformele şi insignele purtate de anumiţi demnitari, funcţionari şi agenţi ai statului, sigiliile, ştampilele ori antetul purtând stema ţării sau chiar titulatura unei autorităţi publice înscrisă într-un document oficial constituie prezumţii puternice sau măcar indicii temeinice în privinţa obligativităţii conduitei pretinse ori impuse de către asemenea persoane sau de textul unor asemenea documente. Anumite simboluri ale statului (în special stema) sunt întotdeauna prezente pe actele şi documentele oficiale sau autentificate.

Recunoaşterea rolului simbolurilor statului precum şi a autorităţii (ori măcar a prezumţiei de autoritate a) persoanelor care le poartă nu trebuie să implice o subordonare automată faţă de tot ceea ce reprezintă statul şi nici o idolatrie absurdă faţă de puterea acestuia. Într-un stat de drept, temeiul supunerii indivizilor faţă de actele autorităţii îl constituie legalitatea acestora şi respectiv constituţionalitatea legii; aici guvernează legea şi nu purtătorul autorităţii. Prezumţia de legalitate a actelor purtătorilor vizibili ai autorităţii nu este absolută. În cazul depăşirii limitelor

[1] Această secţiune a fost preluată în prima parte a articolului nostru *Reprezentarea simbolică a statului*, în ASUAIC, Tomul LVI, Nr. 2, 2010, pp. 29-44;

[2] MAUNZ, ZIPPELIUS, *Deutsches Sttaatsrecht*, ed. a 30-a, 1998, p. 56.

[3] Idem, loc. cit.; R. ZIPPELIUS, *ASL*, p. 43.

legii, ea poate fi răsturnată pe calea unei reclamații administrative, a unei acțiuni în contencios administrativ sau chiar a unei excepții de neconstituționalitate. Chiar și apelul la opinia publică poate avea – în condițiile în care dreptul la liberă exprimare este solid ancorat în tradiția și în practica politică a unei societăți – un efect benefic asupra purtătorilor simbolurilor statului. Vizibilitatea lor devine de data aceasta un factor de natură a le tempera gesturile și atitudinea.

Funcția simbolurilor statului de a contribui la menținerea ordinii în stat și în societate este îndeplinită și prin simpla lor existență. Prezența drapelului național și a stemei statului pe clădirile instituțiilor publice sau (în cazul drapelului) chiar pe ale particularilor, a uniformelor forțelor militare și de ordine sau desfășurarea unor anumite ceremonii publice pot avea un efect impozant, sugerând efectivitatea prezenței puterii de stat într-o anumită regiune sau localitate. În momente de tensiune politică și socială însă, o prezență simbolică excesivă pot avea efecte contrarii. Exhibată excesiv și prea strident, puterea statului poate apărea ca inoportună, agasantă sau opresivă, prezența simbolică prea insistentă denotând mai degrabă teamă și nesiguranță din partea conducătorilor.

O a doua funcție, nu mai puțin importantă, a simbolurilor statului o constituie cea de **integrare politică a societății**. Anumite simboluri statale, în special ziua națională, drapelul național sau imnul național au un rol deosebit în crearea și menținerea unui sentiment de coeziune între membrii societății, întărind ideea de apartenență a individului la o mare comunitate politică între membrii căreia există numeroase legături pe plan cultural, social, lingvistic, religios, istoric sau ideologic. Elemente din cele mai diverse pot îndeplini o asemenea funcție: versurile unui poet celebru, melodia unui imn, comemorarea unui eveniment istoric sau o sărbătoare religioasă asupra căreia sunt transferate simboluri naționale. Deseori întâlnim un amalgam între evenimentele și ceremoniile private și cele publice: meciuri importante ale unei echipe naționale sau chiar de club la care asistă șeful statului sau al guvernului, căsătorii sau botezuri în familiile unor celebrități sportive sau mediatice la care participă înalți demnitari ai statului, decorarea unor personalități sportive, artistice, culturale sau chiar științifice, ceremonii religioase cu profundă rezonanță în rândul majorității electoratului, de la care nu pot lipsi personalitățile politice cele mai proeminente (mai ales atunci când ceremonia este televizată) sau prezența înalților clerici ai celor mai importante culte, alături de reprezentanții puterii, la manifestările prilejuite de ziua națională și care se adresează celor prezenți, binecuvântând adunarea. Deși asemenea ceremonii public-private sau secular-ecleziastice denotă un interes electoral ușor de înțeles din partea conducătorilor politici, preocupați să transfere asupra persoanei lor capitalul simbolic ori încărcătura emoțională suscitată de anumite persoane, instituții sau evenimente, rolul lor în catalizarea procesului de integrare politică, prin intensificarea sentimentului de apartenență la o largă comunitate civică și națională, este deosebit de important.

Stema statului este cel mai important simbol al acestuia. Ea face întotdeauna referire la o tradiţie istorică şi preia uneori elemente şi simboluri heraldice[1] ale unor provincii, regiuni sau oraşe ori chiar ale unor dinastii care au domnit în trecut în statul respectiv. Alteori, atunci când anumite evenimente revoluţionare au jucat un rol decisiv în configurarea identităţii politice a unei naţiuni, simbolistica stemei se îndepărtează deliberat de simbolurile heraldice tradiţionale. Stema sugerează vechimea unei familii sau a unei comunităţi, păstrarea neîntreruptă a unei tradiţii, adeziunea la anumite valori sau principii, drepturile celui care o poartă ori statutul şi noblețea acestuia.

Stema României „simbolizează statul român naţional, suveran şi independent, unitar şi indivizibil" [art. 1 alin. (1) din Legea nr. 102/1992 privind stema ţării şi sigiliul statului[2]]. Acest simbolism vizează continuitatea politică a formaţiunilor statale româneşti şi apartenenţa – mai veche sau mai recentă – la statul român a provinciilor istorice româneşti din Vechiul Regat, şi anume Muntenia (reprezentată prin acvila de aur cu crucea în cioc, însoţită de un soare de aur la dreapta şi de o lună nouă conturnată, de argint, la stânga), Moldova (capul de bour negru cu steaua cu cinci raze între coarne, având la dreapta o roză cu cinci foi iar la stânga luna conturnată, ambele de argint) şi Dobrogea (reprezentată prin doi delfini afrontaţi cu cozile ridicate) şi a celor unite ulterior cu acesta: Transilvania cu Maramureşul şi Crişana (scutul tăiat având deasupra o acvilă neagră pe fond azuriu, cu soarele de aur la dreapta şi luna de argint conturnată la stânga, iar dedesubt şapte turnuri roşii crenelate, dispuse pe două rânduri, patru şi trei) şi Banatul[3] (leul cu paloş în laba dreaptă, deasupra unui pod cu două deschideri boltite). Este de remarcat că, făcând abstracţie de anumite elemente ce simbolizau forma de guvernământ monarhică şi prezenţa pe tron a Casei de Hohenzollern,[4] stema actuală a ţării este identică cu cea de până la 30 decembrie 1947. Acest fapt marchează o adeziune vizibilă la tradiţia istorică şi politică a ţării noastre în perioada 1866-1947 precum şi un ataşament simbolic faţă de ideea de stat naţional unitar, care a constituit proiectul politic central al generaţiilor succesive de politicieni ai acestei epoci.

În mod ironic, stema confecţionată după 30 decembrie 1947 de către conducătorii comunişti ai României[5] sugerează involuntar, prin încălcarea regulilor

---

[1] D. CERNOVODEANU, *Ştiinţa şi arta heraldicii în România*, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1977; M. STURDZA-SĂUCEŞTI, *Heraldica. Tratat tehnic*, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1974.

[2] M. Of. nr. 236 din 24 septembrie 1992.

[3] Este de observat că în baza unei tradiţii istorice datând din secolul al XIV-lea, Banatul este privit ca fiind legat de Oltenia; stema indicată mai sus simbolizând ambele provincii româneşti.

[4] Forma de guvernământ monarhică şi Casa de Hohenzollern erau redate prin coroana de pe creştetul vulturului mare al stemei, prin deviza regală „Nihil sine Deo" precum şi prin armele Casei de Hohenzollern: un scut sfâşiat în patru (écartellé), având cartierele 1 şi 3 negre, iar cartierele 2 şi 4 argintii, plasat în centrul scutului mic al stemei.

[5] Art. 99 al Constituţiei din 13 aprilie 1948 prevede că „Stema Republicii Populare Române reprezintă munţii împăduriţi, deasupra cărora se ridică soarele. În mijloc se află o sondă, iar în

specifice domeniului şi ignorarea simbolisticii heraldice lipsa de legitimitate a regimului precum şi absenţa oricărei preocupări de a respecta şi continua tradiţiile istorice ale statului român.

Constituţia din 8 decembrie 1991 prevede doar stabilirea prin lege organică a stemei şi a sigiliului statului [art. 12 alin. (4)].

Sigiliul statului este însemnul suveranităţii naţionale şi garantează autenticitatea actelor statului (art. 6 din Legea nr. 102/1992). Pe sigiliul statului este reprezentată stema statului cu inscripţia „ROMÂNIA" în exergă, pe partea inferioară; sigiliul se păstrează la Ministerul Afacerilor Externe şi se aplică, potrivit dispoziţiilor ministrului afacerilor externe, pe actele internaţionale (art. 7 şi 8 din aceeaşi lege).

Drapelul României este tricolor; culorile sale sunt aşezate vertical, începând de la lance: albastru, galben, roşu [art. 12 alin. (1)]. Alături de stemă, drapelul este un foarte important simbol al statului; simbolistica sa cromatică, mai simplă, sugestivă şi admiţând totodată mai multe interpretări sau asocieri este mai puţin supusă influenţelor schimbărilor de regim politic sau de ideologie. Tricolorul românesc – influenţat vizibil de cel francez – este adoptat de generaţia revoluţionarilor de la 1848 şi devine simbol al statului român unitar modern. Textele constituţiilor care s-au succedat începând cu cea din 1866 îl menţionează invariabil ca simbol naţional[1].

---

jurul stemei o coroană de spice de grâu.". Art. 102 al Constituţiei din 27 septembrie 1952 cuprinde are un conţinut aproape identic, plus prevederea: „[î]n partea de sus a stemei se află o stea cu cinci colţuri. În partea de jos a stemei, spicele sunt înfăşurate într-o panglică tricoloră pe care sunt scrise literele R.P.R.". În Constituţia din 21 august 1965, dispoziţiile respective sunt reluate în art. 116, dar inscripţia de pe panglica tricoloră este de data aceasta „Republica Socialistă România". Stema „Republicii Populare" (iar apoi „Socialiste") era una din puţinele steme ale lumii, dacă nu chiar singura, în care apărea un peisaj, adică o imagine cum nu se poate mai nepotrivită cu simbolistica strictă şi austeră a reprezentărilor heraldice. Este de remarcat că de la canoanele heraldicii se abătea în mod vădit şi stema fostei URSS, reprezentând globul terestru cu meridianele şi paralele trasate precum şi cu conturul vizibil al celei mai mari părţi a continentelor emisferei nordice. Aici era totuşi de observat o sugestie simbolică: steaua roşie cu secera şi ciocanul proiectate de un răsărit de soare deasupra globului terestru – fără frontiere – reprezentau victoria comunismului în întreaga lume.

[1] Art. 124 al Constituţiei din 1866: „Culorile Principatelor-Unite urmează a fi Albastru, Galben şi Roşu"; art. 124 al Constituţiei din 29 martie 1923: „Culorile drapelului României sunt Albastru, Galben şi Roşu, aşezate vertical", dispoziţie reluată mot-à-mot în art. 88 al Constituţiei din 27 februarie 1938; în art. 101 al Constituţiei comuniste din 1948 se prevede că „Drapelul Republicii Populare Române se compune din culorile albastru, galben şi roşu, aşezate vertical", în mijloc fiind aşezată stema ţării [alin. (2) al aceluiaşi articol], iar art. 103 al următoarei constituţii comuniste (1952) schimbă – probabil din preferinţe de ordin ideologic – ordinea culorilor, stabilind că „Drapelul Republicii Populare Române poartă culorile roşu, galben şi albastru, aşezate vertical cu albastrul lângă lance", dispoziţie preluată în art. 118 al Constituţiei din 1965. În fine, Constituţia din 1991 restabileşte ordinea firească a enumerării culorilor [art. 12 alin. (1)].

Drapelul României se arborează în mod permanent pe edificiile şi sediile autorităţilor şi instituţiilor publice, la sediul partidelor politice, al sindicatelor şi ale instituţiilor de învăţământ şi cultură, la punctele pentru trecerea frontierei precum şi la aeroporturile cu trafic internaţional şi, în fine, ca pavilion, pentru navele de orice fel precum şi pentru alte ambarcaţiuni care navighează sub pavilion românesc, iar temporar, cu prilejul zilei naţionale a României şi a altor sărbători naţionale, în locurile publice stabilite de autorităţile locale, cu ocazia ceremoniilor şi festivităţilor oficiale cu caracter local, naţional şi internaţional, în locurile în care acestea se desfăşoară, cu prilejul vizitelor oficiale întreprinse în România de şefi de stat şi de guvern, precum şi de înalte personalităţi politice reprezentând principalele organisme internaţionale interguvernamentale, la aeroporturi, gări, porturi şi pe diferite trasee, în cadrul ceremoniilor militare, conform regulamentelor militare, cu ocazia desfăşurării competiţiilor sportive, pe stadioane şi alte baze sportive şi, în fine, în timpul campaniilor electorale, la sediul birourilor, al comisiilor electorale şi al secţiilor de votare [1].

Ziua naţională a României este 1 Decembrie [art. 12 alin. (2) al Constituţiei din 1991]. Ziua de 1 decembrie 1918 reprezintă data la care Adunarea Naţională a românilor din Transilvania, Banat şi Ungaria a proclamat unirea provinciilor locuite de aceştia cu România. În condiţiile în care, în acelaşi an, adunări reprezentative din Basarabia şi Bucovina adoptaseră hotărâri similare, Unirea Transilvaniei marchează totodată şi momentul desăvârşirii procesului de creare a statului naţional unitar român, a ceea ce în perioada interbelică se va numi „România Mare". Temeiul juridic al unirii provinciilor istorice locuite de români cu România l-a reprezentat principiul autodeterminării naţiunilor; prin urmare, comemorarea zilei de 1 decembrie semnifică nu numai celebrarea caracterului naţional al statului român ci şi recunoaşterea reînnoită a principiilor proclamate de Adunarea de la Alba Iulia, atât în privinţa valorilor democratice care aveau să stea la baza organizării politice a noului stat unitar român, cât şi sub aspectul importanţei respectului faţă de identitatea naţională, culturală şi religioasă a minorităţilor.[2]

Până la 30 decembrie 1947, ziua naţională a României era 10 mai. La 10 mai 1866, Carol-Anton de Hohenzollern-Sigmaringen, depunând jurământul în Parlamentul României „în faţa lui Dumnezeu şi a poporului român", devine Principe al României sub numele de Carol I. Importanţa simbolică a acestei zile a crescut după ce – în mod deliberat – independenţa statului român a fost proclamată la 10 mai 1877, iar, la 10 mai 1881, România a devenit Regat. Celebrarea zilei de 10

[1] Art. 2 şi 3 din Legea nr. 75/1994 privind arborarea drapelului României, intonarea imnului naţional şi folosirea sigiliilor cu stema României de către autorităţile şi instituţiile publice (M. Of. nr. 237 din 26 august 1994).

[2] Este cazul să ne reamintim că primul punct al Rezoluţiei din 1 decembrie 1918 de la Alba Iulia consacra „deplin[a] libertate naţională pentru toate popoarele conlocuitoare."

mai semnifica prin urmare atât autoafirmarea politică a statului român modern cât şi împletirea strânsă între destinele acestuia şi soarta Dinastiei conducătoare a României.

După 30 decembrie 1947, zi naţională a României (mai exact a „Republicii Populare" sau „Socialiste") a devenit 23 august 1944. Este ziua în care Regele Mihai I l-a revocat din funcţia de „Conducător al Statului" pe Mareşalul Ion Antonescu, reţinându-l totodată sub paza gărzii Palatului. Evenimentul marchează ruptura faţă de Germania naţional-socialistă şi încetarea războiului contra „Naţiunilor Unite". Ca efect imediat, s-a produs ocuparea celei mai mari părţi a ţării de către trupele sovietice (care ocupaseră deja Nordul Moldovei). Ruptura faţă de Germania a permis totuşi obţinerea unor condiţii de pace mai favorabile, deşi pe ansamblu condiţiile de armistiţiu au fost foarte severe, fiind apoi aplicate unilateral, discreţionar şi cu vădită rea credinţă de către ocupanţi. Această zi de 23 august a fost interpretată succesiv de istoriografia din anii comunismului şi de propaganda oficială drept „întoarcerea armelor" „eliberarea de sub jugul fascist", „insurecţie antifascistă", „insurecţie naţională" sau „revoluţie naţională şi socială, antifascistă şi antiimperialistă". Rolul decisiv al Regelui era, după caz, fie trecut sub tăcere, fie negat, fie minimalizat sau recunoscut cu discreţie. Dimpotrivă, rolul insignifiant jucat de (pe atunci) minusculul partid comunist era amplificat grotesc. Ca zi naţională, ziua de 23 august era zi liberă, dar an de an aveau loc demonstraţii de masă, defilări şi ceremonii riguros puse în scenă în toate localităţile importante din ţară, la care prezenţa tuturor „oamenilor muncii", iar uneori şi a elevilor şi chiar a studenţilor era obligatorie[1]. În special în ultima parte a perioadei comuniste, aceste ceremonii aveau ca obiectiv principal şi vizibil glorificarea realizărilor partidului şi slăvirea cuplului conducător, cu prea puţine referiri la evenimentele din 23 august 1944.

Ca şi drapelul statului şi ziua naţională, **imnul naţional** marchează – pe alt plan însă, într-un mod mai articulat, cu o încărcătură afectivă şi intelectuală mai pronunţată – apartenenţa la o anumită comunitate politică şi adeziunea faţă de valorile şi destinul acesteia. Imnul României este „Deşteaptă-te, române!" [art. 12 alin. (3)], compus în 1848 de către Andrei Mureşanu, cu titlul iniţial „Un răsunet". Exprimând dorinţa unei treziri a conştiinţei naţionale a românilor şi conjurând o atitudine activă faţă de propriul destin politic, versurile vor dobândi o semnificaţie aparte după interzicerea sa în primii ani ai regimului comunist (considerat „naţionalist" sau „şovin"). În anii '60 interdicţia este ridicată; în cadrul procesului de „reconsiderare" treptată a valorilor naţionale, versurile lui Mureşanu revin în publicaţiile literare, în antologii şi chiar în manualele şcolare. În ultimii ani ai regimului Ceauşescu, datorită scăderii accentuate a performanţelor economice, înrăutăţirii continue a nivelului de trai, a creşterii represiunii şi a exacerbării

[1] Pe de altă parte, în compensaţie, ziua de 24 august era de asemenea zi liberă.

agresiv-demagogice a discursului oficial, pe fondul temerii sau apatiei generalizate, versurile imnului dobândesc conotaţii aproape subversive. Odată cu Revoluţia din 16-22 decembrie 1989, „Deşteaptă-te, române!" a fost privit spontan şi fără rezerve ca noul imn naţional.[1]

Imnul naţional al României se intonează la festivităţile şi ceremoniile oficiale naţionale, precum şi la ceremoniile oficiale cu caracter internaţional, la deschiderea şi închiderea emisiunilor staţiilor „Radio România" şi „Televiziunea Română", în interpretare vocală, cu prilejul vizitelor întreprinse în România de şefi de stat şi de guvern, în cadrul ceremoniilor militare, conform regulamentelor militare, pe stadioane şi alte baze sportive, cu ocazia desfăşurării competiţiilor sportive oficiale internaţionale în care este reprezentată România, la deschiderea fiecărei sesiuni a Camerelor Parlamentului şi, în fine, la începutul programului zilnic în şcolile primare şi gimnaziale.[2]

[1] Trebuie să admitem că, pe măsură ce ne îndepărtăm în timp de evenimentele din decembrie 1989, aceste asocieri sunt din ce în ce mai puţin sesizabile de către contemporani. Unii critici reproşează acestui imn ideea unei desconsiderări implicite sugerate de apelul „deşteaptă-te!" sau dificultăţile cauzate de lungimea textului şi de structura complexă şi întrucâtva greoaie a strofelor. Trebuie să remarcăm că mesajul unui imn este în bună măsură istoric; păstrarea acestuia pentru o perioadă îndelungată este un semne de stabilitate şi continuitate, de încredere în coeziunea comunităţii politice, după cum schimbarea sau adaptarea acestuia pot sugera o anumită nesiguranţa în privinţa propriei identităţi şi a legitimării istorice a statului şi naţiunii. Alte imnuri elaborate în secolul XIX, precum cel al Germaniei sau al SUA au fost supuse unor obiecţii asemănătoare.

[2] Art. 10 din Legea nr. 75/1994.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul II. Constituția

§9. Noțiunea de constituție

I. Precizări terminologice

Sub aspect etimologic, noțiunea de constituție este legată de verbul latin *constituo* (=a statornici, a aşeza cu temei).

La începutul evului mediu, termenul „constituție" era utilizat cu precădere în limbajul ecleziastic pentru a desemna anumite reguli monastice. Ulterior, începând cu primele secole ale epocii moderne, prin „constituție" se înțelegea alcătuirea ori structura politico-juridică a unei entități politice ori a unui anumit stat. În acest sens, orice stat avea o constituție. „Constituția" cuprindea regulile fundamentale privind organizarea politică a statului; forma de guvernământ; atribuțiile şi prerogativele şefului statului; magistraturile în acel stat, precum şi atribuțiile magistraților; statutul locuitorilor, supuşilor ori cetățenilor; regimul proprietății şi al moştenirii etc. Normele respective nu se găseau însă – de cele mai multe ori – consemnate într-un act normativ scris, şi , cu atât mai puțin, într-un unic act legislativ.

În secolul al XVIII-lea se impune ideea adoptării unui act legislativ de către reprezentanța națională – ceea ce atestă impunerea concepției suveranității naționale[1] – act care să consacre relațiile fundamentale în stat. Un asemenea act ar fi reprezentat o limitare considerabilă a prerogativelor monarhului – ale cărui puteri şi atribuții se bazau pe tradiție şi nu pe acte scrise – constituind totodată un puternic instrument favorabil intereselor stării a III-a (=a burgheziei), aflată în ascensiune pe plan social şi politic. Consacrarea expresă (şi limitativă) a întinderii atribuțiilor puterii centrale constituia totodată şi o garanție a libertății

[1] În evul mediu, ideea consimțământului celor guvernați la adoptarea deciziilor importante în stat nu era nici pe departe ignorată. Într-o gândire juridică dominată de dreptul natural, numeroşi autori au subliniat în repetate rânduri importanța şi necesitatea acestui consimțământ. Problema era că manifestarea de voință a celor guvernați – exprimată de regulă prin intermediul adunărilor pe stări – doar era una din condițiile necesare adoptării unor asemenea decizii, alături de inițiativa ori propunerea monarhului şi de condiția conformității actului sau deciziei adoptate cu tradiția, cu cutumele şi cu obiceiurile locale. Ideea adoptării unui act legislativ, deci a unui act care îşi propunea în mod expres să *schimbe* dreptul (cutumiar) existent era, în epoca respectivă, inadmisibilă şi bizară.

BCU CLUJ / UNIVERSITY LIBRARY

colective şi individuale a celor guvernaţi, în condiţiile apariţiei statului modern, caracterizat prin adoptarea frecventă de acte normative ce modifică dreptul existent (şi, odată cu acesta, garanţiile vechilor libertăţi), prin armată permanentă, un corp de funcţionari publici şi prin extinderea fără precedent a funcţiilor şi atribuţiilor statale, ceea ce implica şi o creştere substanţială a sarcinilor fiscale ale populaţiei.

Noile raporturi politice şi juridice impun pe de o parte delimitarea mai strictă a prerogativelor statului – a cărui atotputernicie din ce în ce mai vădită îl pune în conflict cu drepturile şi interesele individuale – dar şi legitimarea acestor prerogative până nu demult inacceptabil de largi printr-o manifestare expresă a celor voinţei guvernaţi.Ca atare alături de vechea **accepţiune materială** a noţiunii de constituţie (care ia în considerare conţinutul şi importanţa relaţiilor reglementate) apare un concept formal: constituţia este legea fundamentală adoptată de către o adunare reprezentativă (parlament, reprezentanţă naţională, convenţie naţională, adunare constituantă), printr-o procedură specială, diferită de cea uzitată în cazul legilor ordinare, având forţă juridică superioară acestora. Forţa juridică superioară a constituţiei (şi implicit a garanţiei drepturilor fundamentale conţinute în aceasta) reprezenta un eficient mijloc de apărare contra pericolelor atotputerniciei statale. Ideii moderne de constituţie i se asociază şi principiul separaţiei puterilor. În concepţia Franţei revoluţionare, formulată în art. 16 al Declaraţiei drepturilor omului şi cetăţeanului din 26 august 1789, „orice societate în care garanţia drepturilor şi a libertăţilor nu este înfăptuită, şi nici separaţia puterilor în stat nu este realizată, nu are constituţie".

Evident, ideea consacrării într-o lege fundamentală adoptată de către o adunare reprezentativă a unor reguli fundamentale privind organizarea statului precum şi limitele puterii acestuia are mai mult decât simple consecinţe de ordin tehnic şi nu se reduce la un aspect formal. Deşi ideea limitării puterii autorităţii este la fel de veche ca şi statul, iar existenţa unor drepturi aparţinând celor guvernaţi, opozabile deţinătorilor puterii poate fi constatată din cele mai vechi timpuri, îmbinarea acestor idei, încadrarea lor într-o concepţie sistematică şi formularea lor în scris constituie evenimente de natură să transforme profund societatea şi statul. Legile scrise, accesibile în principiu cunoaşterii şi înţelegerii oricui constituiau o garanţie a drepturilor supuşilor sau cetăţenilor. O reglementare scrisă clară, raţională şi sistematică permitea instituirea unei ordini juridice inteligibile, suple şi dinamice, în care individul să poată anticipa consecinţele actelor sale, să poată prevedea rezultatul judecăţii în caz de litigiu şi să depindă mai puţin de bunăvoinţa, înţelegerea sau capriciul unui magistrat ori demnitar. Apariţia şi impunerea unei economii dominate de valorile pieţii şi a unei societăţi orientată spre evoluţie şi deschidere vor încuraja tendinţa de a aplica în domeniul dreptului public reguli şi instituţii specifice dreptului privat. Noţiunea de „contract social" este un exemplu în acest sens.

Claritatea și previzibilitatea normelor de drept public sunt asigurate într-o măsură considerabilă în cazul în care legii fundamentale scrise i se conferă o forță juridică superioară oricărei alte reglementări, scrise sau cutumiare. Supremația normelor constituționale, implicând abrogarea oricăror cutume sau legiuiri mai vechi incompatibile cu dispozițiile acesteia precum și lipsirea de efect a oricărui act normativ ulterior care contravine dispozițiilor respective, este o componentă esențială a noțiunii moderne de constituție. Din acest motiv, criteriul formal al definirii acesteia are un rol atât de important în societatea modernă. Criteriul formal nu epuizează însă conținutul noțiunii de constituție. O analiză istorică sau sociologică a evoluției statelor poate evidenția oricând faptul că anumite reglementări (privitoare, de exemplu, la contracte, comerț, proprietate, moștenire sau la sistemul fiscal) au avut consecințe mult mai durabile și mai profunde asupra evoluției acestor state decât anumite norme constituționale. În consecință, în definirea constituției ar trebui luat în considerare și criteriul material.

Sub **aspect formal**, o constituție este o lege fundamentală, intitulată de regulă chiar „constituție"[1], adoptată de o adunare special constituită – adunarea constituantă – conform unei proceduri speciale, deosebite de cea a adoptării legilor ordinare, și care are o forță juridică superioară celorlalte legi.[2]

Sub **aspect material**, constituția include toate reglementările, indiferent de sursa lor formală, referitoare la instituirea și exercitarea puterii în stat, raportul dintre puterile statului, precum și drepturile și libertățile fundamentale.[3] Cu alte cuvinte, noțiunii de constituție în sens material îi sunt subsumabile nu numai reglementările cuprinse în actul intitulat „constituție" (=constituția în sens formal), ci și o serie de reglementări cuprinse în legi organice[4] sau ordinare (legea electorală, legea partidelor politice, legea cetățeniei, legile privind organizarea Curții Constituționale, a Guvernului sau a altor autorități publice), în

---

[1] Nu însă întotdeauna: denumirea oficială a Constituției germane din 1949 este de „Lege fundamentală a Republicii Federale Germania".

[2] Vezi, în acest sens, V. CONSTANTINESCO, S. PIERRÉ-CAPS, *Droit constitutionnel*, 2ème édition mise à jour, Presse Universitaire de France, Paris, 2006, p. 210. Constituția în sens formal desemnează „toate regulile care se găsesc în textul său, chiar și atunci când ele nu au nicio legătură cu drepturile enunțate și garantate, și nici cu organizarea puterilor publice."

[3] Într-o formulare succintă a autorilor citați anterior, „în sens material, constituția va desemna toate regulile, oricare ar fi statutul textelor care le conțin, și care au un conținut constituțional, în sensul amenajării puterilor publice ale statului, [precum și al] enunțării și garantării drepturilor cetățenilor." CONSTANTINESCO, PIERRÉ-CAPS, op. cit., p. 210.

[4] Noțiunea de „lege organică" apare în doctrina constituțională franceză. Aceste legi, reprezentând o „prelungire a Constituției" reglementează anumite domenii privind organizarea și funcționarea unor organe sau autorități publice. În dreptul românesc, legile organice sunt cele care reglementează un domeniu dintre cele prevăzute în art. 73 alin. (3) al Constituției. Lista acestor domenii fiind destul de lungă, legea organică, în concepția constituantului român, are o accepțiune mult mai largă decât cea din doctrina franceză.

acte ale Guvernului (de exemplu, ordonanţa de urgenţă privind regimul stării de asediu şi regimul stării de urgenţă), hotărâri ale Parlamentului (regulamentele Parlamentului) sau chiar în cutume[1]. Chiar şi unele reglementări constituind izvoare semnificative sau principale pentru alte ramuri de drept conţin norme subsumabile noţiunii de constituţie în sens material. Avem în vedere Codul civil, Codul penal, Codul muncii, Codul de procedură civilă sau Codul de procedură penală. După cum am precizat de altfel mai sus, anumite norme sau instituţii juridice din dreptul civil, dreptul penal sau din dreptul procesual au un rol important în configurarea fizionomiei politice şi juridice a unui stat. Ele constituie totodată modalităţi de concretizare a garanţiilor unor drepturi şi libertăţi consacrate constituţional.

După cum se poate observa cu uşurinţă, noţiunea de constituţie în sens material este cu mult mai largă decât cea de constituţie în sens formal. Practic întotdeauna, prima noţiune este inclusă în cea de-a doua. Destul de rar, ce-i drept, apar şi situaţii în care în legea fundamentală se găsesc norme reglementând relaţii relativ puţin importante din viaţa socială, neîncadrabile sub aspect material în constituţie, dar care îndeplinesc totuşi criteriile formale, având în consecinţă forţa juridică a unei reglementări constituţionale. Exemple în acest sens constituie art. 132 din Constituţia română din 1923, privitor la satisfacerea „trebuinţelor normale de lemne de foc şi de construcţie ale locuitorilor din vechiul Regat, Basarabia şi Bucovina" ori un amendament introdus în Constituţia elveţiană, la 20 august 1893, prin care se interzice ca animalele de tăiat să fie sângerate înainte de fi puse în stare de inconştienţă (ameţite). Raţiunea unor asemenea reglementări, care sub anumite aspecte reprezintă manifestări cu caracter abuziv ale majorităţii parlamentare, rezidă în interesul de a conferi o stabilitate mai mare unor soluţii legislative, împiedicând viitoarele majorităţi parlamentare să schimbe reglementările respective altfel decât prin procedura greoaie a revizuirii legii fundamentale. Evident, o asemenea practică este de natură să afecteze prestigiul şi eficienţa legii fundamentale.[2]

În literatura juridică s-a manifestat tendinţa de a formula definiţia constituţiei prin utilizarea concomitentă a ambelor criterii: formal şi material. Definiţii de acest gen întâlnim în lucrările unor specialişti precum: Genoveva Vrabie[3], Ion

[1] Cu privire la cutumă ca izvor al dreptului constituţional, vezi DRĂGANU, I, pp. 81-86.

[2] Cazul respectiv a fost semnalat de G. JELLINEK (*Das Recht der Minoritäten*, în „Zeitschrift für Privat – und öffentliches Recht der Gegenwart", 1898, pp. 429-466). Ca profesor german de origine evreiască, Jellinek era sensibil la consecinţele pe care o asemenea reglementare le avea asupra evreilor ortodocşi, puşi în imposibilitate de a consuma doar carne provenind de la animale tăiate conform prescripţiilor Vechiului Testament (exsanguinarea totala a animalului sacrificat).

[3] Redăm definiţia acestei autoare: „constituţia ar putea fi definită ca acel act juridic fundamental care se bucură de supremaţie în raport cu toate celelalte, act care reglementează principiile, modul de organizare şi funcţionare a autorităţilor publice şi raporturile dintre ele, pe de o parte precum şi

Deleanu[1] sau Ioan Muraru și Simina Tănăsescu[2]. În ce ne privește, ne raliem opiniei profesorului clujean Tudor Drăganu, care consideră că o "definiție a noțiunii de constituție bazată pe cumularea criteriului material cu cel formal este uneori prea strâmtă pentru a putea cuprinde realitatea în întreaga ei complexitate"[3].

Constituția în sens formal – legea fundamentală a unei țări – are un **caracter sistematic** și, de cele mai multe ori, **exhaustiv**. Sub acest aspect ea se deosebește de așa numitele **acte constituționale** care vizează nu întregul ansamblu al raporturilor sociale relevante pe plan constituțional, ci doar anumite aspecte punctuale ale acestora. Ele sunt specifice perioadelor de tranziție, fie de la un regim constituțional către unul autoritar sau chiar totalitar, fie în sens invers, în direcția (re) stabilirii democrației și a statului de drept.[4]

Din prima categorie fac parte acte precum Decretele-lege nr. 3051 din 4 septembrie 1940 (prin care se suspendă Constituția și se dizolvă corpurile legiuitoare) și nr. 3063 din 5 septembrie 1940,[5] prin care generalul Ion Antonescu este învestit „cu depline puteri pentru conducerea Statului Român". Tranziția (eșuată) spre un regim democratic este ilustrată prin Decretul-lege nr. 1626 din 2 septembrie 1944,[6] care repune în vigoare, cu anumite limitări, „Constituțiunea din 1866 cu modificările care i-au fost aduse de Constituțiunea din 29 martie 1923." Mai recent, „Comunicatul către Țară" al CFSN din seara zilei de 22 decembrie 1989,[7] împreună cu o serie de decrete-legi adoptate ulterior, marchează începutul lungului drum către democrație al României postcomuniste.

II. Supremația constituției

Împrejurarea că în mod curent constituția este considerată „lege supremă a unei țări", face ca supremația constituției să fie considerată de la sine înțeleasă, clară și neproblematică. În realitate lucrurile nu stau tocmai așa. Proclamarea

---

raporturile dintre aceste autorități și cetățeni, prin consfințirea și garantarea drepturilor și libertăților fundamentale ale acestora pe de altă parte". VRABIE I, pp. 232-233.

[1] În opinia acestui autor, constituția este „actul juridic normativ suprem, cuprinzând normele care au ca obiect de reglementare instituționalizarea și exercitarea puterii, norme adoptate în cursul unei proceduri specifice". I. DELEANU, *Instituții și proceduri constituționale*, Ed. Servo-Sat, Arad, 2001, p. 132. Lucrarea va fi citată în continuare prescurtat: I. DELEANU, *Instituții*...

[2] Constituția este definită de acești autori ca fiind „legea fundamentală a unui stat, constituită din norme juridice, investită cu forță juridică supremă, și care reglementează acele relații sociale fundamentale, care sunt esențiale pentru instaurarea , menținerea și exercitarea puterii". I. MURARU, S.E. TĂNĂSESCU, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. Lumina Lex, 2001, p. 58.

[3] DRĂGANU I, p. 15.

[4] DRĂGANU I, p. 44.

[5] Ambele publicate în M. Of. nr. 205 din 5 septembrie 1940.

[6] M. Of. nr. 202 din 2 septembrie 1944.

[7] M. Of. nr. 1 din 22 decembrie 1989.

solemnă a unei anumite legi ca fiind „supremă", invocarea ei frecventă în discursul public, precum şi respectul cvasi-religios dar formal faţă de valorile pe care le încorporează nu implică în mod obligatoriu respectarea dispoziţiilor acesteia. În formularea unor importanţi autori, „în general s-a afirmat şi se afirmă caracterul de lege supremă al constituţiei, dar această afirmaţie este acceptată ca o axiomă, ce nu mai trebuie demonstrată, ca ceva de certă şi incontestabilă notorietate".[1]

Supremaţia constituţiei este o categorie politico-juridică. Ea **exprimă poziţia supraordonată a constituţiei nu numai în ordinea de drept, ci în întregul sistem social-politic al unei ţări.**[2]

Fundamentarea supremaţiei constituţiei este determinată de natura sa politico-juridică. Pe de o parte, supremaţia se justifică în baza **principiului legalităţii**; într-un sistem de drept scris respectarea legii implică interpretarea corectă şi aplicarea literală a tuturor dispoziţiilor actului normativ. Prin urmare, prevederile constituţionale referitoare la procedura de revizuire, la adoptarea legilor sau la drepturile fundamentale constituie limite ale puterii şi libertăţii autorităţilor publice şi indivizilor şi leagă conduita acestora. **Democraţia** reprezintă o a doua justificare a supremaţiei constituţiei; voinţa generală este exprimată în primul rând în constituţie şi un act contrar dispoziţiilor acesteia, fie el comis chiar şi de un organ electiv, constituie o încălcare a regulilor jocului democratic.

Consecinţele juridice ale supremaţiei constituţiei privesc modul de adoptare al acesteia, modificarea, suspendarea şi abrogarea legii fundamentale, deosebirile dintre constituţie şi legi, precum şi conformitatea întregului drept cu constituţia.[3]

Adoptarea constituţiei se face de regulă de către o adunare specială, diferită de adunarea legiuitoare ordinară, pe baza unei proceduri speciale, mai dificile şi mai riguroase decât procedura legislativă normală.

Modificarea, suspendarea sau abrogarea legii fundamentale survin în mod inevitabil în cursul evoluţiei politice a unui stat. Supremaţia constituţiei nu implică determinarea absolută şi irevocabilă a destinului politic al unei naţiuni, după cum constituantul nu poate anticipa sau preveni toate evenimentele viitoare. Schimbarea circumstanţelor reclamă uneori schimbarea textului legii fundamentale. Şi aici supremaţia constituţiei are un anumit efect. Schimbările se pot produce cu respectarea ordinii constituţionale, urmând **procedura de revizuire** prevăzută de constituţie sau contra acestei ordini. În ultimul caz, preţul plătit va consta în crearea unui precedent de instabilitate şi asumarea unor riscuri politice majore. Uneori situaţii grave şi neprevăzute (război, catastrofă, criză politică) pot impune luarea unor măsuri urgente şi energice, implicând încălcarea punctuală şi temporară a unor principii şi norme constituţionale. Vorbim atunci de **suspendarea constitu-**

[1] MURARU, TĂNĂSESCU I, p. 62.
[2] Idem, p. 63.
[3] Idem, pp. 66-67.

ției.[1] Este o situație mai dezavantajoasă decât cea a modificării „legale" constituției prin revizuire. Totuși se principiul supremației constituției este respectat – în formă – și aici. Cea mai nefavorabilă situație este cea a **abrogării constituției**. Aici ordinea constituțională este respinsă în bloc și definitiv. Noua putere nu manifestă nici un fel de considerație față de constituția abrogată.[2] Voința politică este explicit îndreptată contra ordinii anterioare iar stabilitatea raporturilor politico-juridice existente nu mai este privită ca dezirabilă.

Deosebirile dintre constituție și legi exprimă forța juridică superioară a legii fundamentale. Ele privesc inițiativa legislativă, procedura de adoptare și limitele puterii decizionale. **Forța juridică superioară** a constituției lipsește de efect orice lege contrară dispozițiilor legii fundamentale, inclusiv pe cele adoptate ulterior constituției. Este însă necesar ca neconstituționalitatea să fie constatată de către autoritățile și în formele prevăzute de legea fundamentală; până la declararea neconstituționalității de către organul abilitat în acest sens (la noi, Curtea Constituțională), legea se bucură de o prezumție de constituționalitate.

Conformitatea întregului drept cu constituția vizează structura de ansamblu a sistemului juridic al unei țări. Constituția ocupă o poziție centrală în acest sistem și toate ramurile dreptului își găsesc cel puțin unele principii fundamentale consacrate în textul acesteia. Totodată constituția cuprinde și decizii axiologice; anumite valori fundamentale reflectate în constituție trebuie respectate, promovate și concretizate în activitatea legiuitorului ordinar, pentru fiecare ramură de drept. Aici constituția are un efect de „iradiere"; principiile și valorile constituționale pătrund întreaga ordine juridică, se concretizează prin legislație și trebuie luate în considerare în opera de interpretare și de aplicare a normelor din fiecare ramură de drept. În această privință putem vorbi de un proces continuu de **constituționalizare a dreptului**.

Garanțiile supremației constituției constau în **controlul general al aplicării constituției** și în **controlul constituționalității legilor**.[3] Controlul general al

---

[1] Suspendarea constituției este o instituție specifică secolului al XIX-lea. Pe atunci constituția era echivalată în limbajul curent cu catalogul drepturilor și al libertăților fundamentale. Suspendarea ei însemna de fapt instituirea unei situații în care, temporar, drepturile nu mai erau garantate și, de regulă, reprezentanța națională – percepută ca exprimând interesele poporului în contrast cu executivul monarhic – nu era convocată sau era dizolvată. În prezent situațiile excepționale (starea de asediu, starea de urgență sau starea de război) sunt plasate în cadrul ordinii constituționale; restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți se face în baza dispozițiilor constituționale și nu prin „suspendarea constituției."

[2] Un exemplu extrem îl reprezintă preluarea puterii de către național-socialiști în Germania în 1933. Detestata Constituție de la Weimar din 11 august 1919 a fost eviscerată „legal" prin Legea de împuternicire din 24 martie 1933, care conferea guvernului puterea nelimitată de a adopta ordonanțe în materie legislativă. În perioada care a urmat, guvernanții național-socialiști nici măcar nu și-au dat osteneala să abroge formal Constituția din 1919.

[3] MURARU, TĂNĂSESCU I, pp. 68-69.

aplicării legii fundamentale vizează toate autorităţile statului şi implică o mare diversitate a formelor de control. Controlul constituţionalităţii legilor[1] priveşte doar activitatea legiuitorului. Elaborând regulile generale de conduită valabile pentru toţi membrii comunităţii politice, reprezentanţa naţională este obligată ea însăşi să se conformeze actului normativ prin care a fost creată şi legitimată, precum şi limitelor stabilite de acesta.

§10. Evoluţia istorică a conceptului de constituţie

Noţiunile incidente sferei politicii au semnificaţii variabile. Naşterea lor este legată de o anumită constelaţie de circumstanţe istorice, de anumite confluenţe, convergenţe, conflicte sau opoziţii de mentalităţi ori interese, iar viaţa lor este durabil marcată de acestea; schimbarea inevitabilă şi greu reversibilă a acestor factori antrenează pe de o parte modificarea rolului, funcţiilor şi chiar a sensului noţiunilor respective, iar pe de altă parte, ocultarea totală sau parţială a semnificaţiei lor iniţiale.

Sub aspect metodologic, ni se pare relevantă „istoria conceptelor": „o metodă specializată de critică a surselor, atentă în privinţa utilizării noţiunilor politice şi sociale esenţiale"[2]. Istoricitatea conceptelor politice este examinată fără a limita demersul ştiinţific la simpla istorie a limbajului; istoria conceptelor înnoieşte istoria ideilor şi a doctrinelor încercând „să rupă naivul cerc vicios care leagă cuvintele de lucruri[3] [...]. Un cuvânt devine concept atunci când totalitatea unui ansamblu de semnificaţii şi de experienţe politice şi sociale în care şi pentru care acest cuvânt este utilizat intră în acel unic cuvânt. [...] Un cuvânt conţine posibilităţile unor semnificaţii, un concept reuneşte în el un ansamblu de semnificaţii"[4]. Importantă pentru decelarea câmpului semantic al unui concept este aşadar evidenţierea contextului teoretico-istoric în care acesta operează, precum şi a rolului şi a funcţiilor ce-i revin în cadrul acestui context.

Atât dreptul constituţional, ca disciplină juridică, cât şi întreaga doctrină politică a constituţionalismului clasic, de factură liberală, gravitează în jurul conceptului de **constituţie**. În momentul de faţă toţi ştim sau dăm impresia a şti ce înseamnă o constituţie. Termenul a cunoscut însă o evoluţie din cele mai interesante, având

[1] Vezi *infra*, §14. Controlul de constituţionalitate.

[2] R. KOSELLEK, *Le futur passé*, Paris, éditions de l'EHESS, 1990, p. 105, apud O. BEAUD, *La notion de constitution chez Montesquieu. Contribution à l'étude des rapports entre constitution et constitutionalisme*, în D. MURSWIECK, U. SOROST, H.A. WOLFF, *Staat – Souveränität – Verfassung. Festschrift für Helmut Quaritsch zum 70. Geburtstag*, Duncker & Humblot, Berlin, 2000, pp. 408-448, la p. 414.

[3] Idem, p. 109

[4] Idem, p. 110.

simultan – în trecut și în prezent. mai multe accepțiuni. Totodată anumite exigențe ale constituționalismului actual erau satisfăcute în trecut de mecanisme și instituții diferite, fără legătură cu actuala paradigmă de gândire politică.

Un exemplu în ceea ce privește țara noastră: „[î]n Moldova exista o **orânduire constituțională**, dacă putem să o numim așa, și anume **nici un act de oarecare însemnătate nu putea fi dat de Domnul țării fără a purta și asentimentul boierilor din divan** (sau, mai propriu, consiliu suprem). Chiar actele de donare sau întărire de moșii trebuiau să fie însoțite de pecețile boierilor. Cu atât mai mult, **actele de valoare internațională** trebuiau să poarte aprobarea boierilor; ba chiar, pentru că actele erau de o deosebită însemnătate, boierii dădeau un act independent."[1] Această regulă a confirmării și a garantării de către sfatul domnesc a actelor domnului nu constituie nicidecum un element de originalitate specific românesc. În Evul Mediu abundă asemenea situații, în care actele monarhului sunt confirmate de adunările de stări sau de mai marii țării.

Câmpul semantic al noțiunii de constituție[2] cuprinde elemente precum starea, natura sau caracterul unui lucru, o anumită ordine, precum și instituirea sau redactarea unui text scris, vizând esența a ceea ce este „constituit".[3]

Într-un celebru pasaj[4] din *Politica*, Aristotel desemna „constituția" (=πολιτεία) drept «organizarea magistraturilor, modul lor de distribuție, „stabilirea celei" suverane în constituție și scopul fiecărei comunități». Autorul preciza că „legile trebui stabilite în funcție de constituție, și toate sunt stabilite astfel, iar nu constituția în funcție de legi". Termenul respectiv desemna așadar pentru Aristotel un

---

[1] C. RACOVIȚĂ, *Începuturile suzeranității polone asupra Moldovei (1387-1432)*, extras din Revista Istorică Română, vol. X (1940), Monitorul Oficial și Imprimeriile Statului, 1941, p. 35. În continuare, autorul precizează că suzeranul (regele Poloniei) „nu urmărea atât dobândirea suzeranității asupra persoanei domnului, cât asupra întregii țări, care-l interesa în special și acest lucru se făcea mai cu seamă prin adeverirea vasalității de către boieri, care reprezentau în comparație cu domnitorul un element de continuitate, căci adeseori divanul rămânea același, chiar dacă domnul se schimba."

[2] C.H. Mac ILLWAIN, *Constitutionalism, Ancient and Modern*, revised edition, Cornell University Press, 1947 (prima ediție: 1940; în continuare: CH.H. Mac ILLWAIN, *Constitutionalism...*); H. MOHNHAUPT, *Verfassung* (I), *Konstitution, Status, Lex fundamentalis* și D. GRIMM, *Verfassung* (II), *Konstitution, Grundgesetz*, în O. BRUNNER, W. CONZE, R. KOSELLEK, *Geschichtliche Grundbegriffe*, Klett-Cotta, Stuttgart, Bd. VII, 1992, pp. 831-862 și respectiv 863-899; J. ISENSEE, *Vom Stil der Verfassung*, Westdeutscher Verlag, Opladen / Wiesbaden, 1999 (în continuare: J. ISENSEE, *Vom Stil ...*); J. ISENSEE, § 13, *Staat und Verfassung*, în J. ISENSEE, P. KIRCHHOF, *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, C.F. Müller, Heidelberg, I. Bd., 1987, pp. 591-661

[3] H. MOHNHAUPT, *Verfassung* (I), *Konstitution, Status, Lex fundamentalis*, în O. BRUNNER, W. CONZE, R. KOSELLEK, *Geschichtliche Grundbegriffe*, Klett-Cotta, Stuttgart, Bd. VII, 1992, pp. 831-862, la p. 32.

[4] ARISTOTEL, *Politica*, IV, 1 (1289a 13-20), vezi ediția bilingvă, tradusă și comentată de Alexandru Baumgarten, Ed. IRI, București, 2001, p. 209.

sistem de magistraturi, având în vârf o magistratură supremă, şi mai puţin structura socială şi statală de ansamblu[1].

Pentru Cicero, termenul de „constituţie" avea un sens apropiat celui modern: „această constituţie [*haec constitutio* / cette constitution][2] are în primul rând meritul unei mari egalităţi, fără de care oamenii cu greu pot rămâne pentru mult timp liberi, apoi ea este durabilă, întrucât printr-un viciu inseparabil de primele forme de care am vorbit anterior, şi care le denaturează cu uşurinţă, tiranul succede regelui, o facţiune aristocraţiei iar anarhia statului popular ..."[3]. Sunt decelabile patru elemente ale „constituţiei" (*constitutio*): autoritatea ei în baza vechimii şi a confirmării în timp[4], forţa ei de echilibrare a societăţii şi a organizării statale (*aequabilitas*), funcţia de menţinere a libertăţii, precum şi stabilitatea de durată (*firmitudo*); în accepţiune, termenul ciceronian de constituţie nu a mai fost utilizat în perioada următoare [5].

O accepţiune diferită va reveni acestui termen în practica politică şi juridică a Imperiului. Actele Împăratului (edicte, decrete, rescripte şi mandate) vor fi desemnate, iniţial neoficial, în limbajul curent al nespecialiştilor, drept „constituţii", termen care nu apare la început în actele publice oficiale[6]. În primul secol după Hristos, prerogativa împăratului de a adopta dispoziţii cu caracter de lege nu este nici pe departe recunoscută fără rezerve; relaţiile vor fi însă altele în cursul secolului următor[7]. Treptat, tuturor actelor imperiale li se recunoaşte forţa de lege. Reprezentativă pentru concepţia dominantă a secolului al II-lea în privinţa acestor acte imperiale este definiţia dată de Gaius: *Constitutio principis est quod imperator*

---

[1] H. MOHNHAUPT, *op. cit.*, loc. cit., p. 834.

[2] Cicero avea în vedere, urmând în această privinţă concepţia lui POLYBIOS (*Istorii*, VI, 4-10, vezi ediţia tradusă şi adnotată de Virgil C. Popescu (Ed. Ştiinţifică, Bucureşti), în vol. I, 1966, pp. 463-470), „constituţia" mixtă, rezultat al îmbinării unor elemente ale monarhiei (reprezentată în Roma de consuli), aristocraţiei (a cărei funcţie o exercita Senatul), precum şi ale democraţiei (reprezentată de adunările poporului).

[3] CICÉRON, *De la République*, I, 45, traduction française par J.V. Le Clerc, Paris, Librairie Hachette, 1873, p. 80.

[4] Idem, II, 21: „prin aceste detalii, spune Lelius, se recunoaşte mai bine adevărul celor afirmate de Cato: constituţia noastră nu este opera unei singure epoci şi a unui singur om" (p. 105 a ediţiei citate).

[5] H. MOHNHAUPT, *op. cit.*, loc. cit., p. 835, citându-l pe W. NIPPEL, *Mischverfassungstheorie und Verfassungsrealität in Antike und früher Neuzeit*, Klett-Cotta, Stuttgart, 1980, p. 11.

[6] De exemplu, în *Lex de imperio Vespasiani* (*Textes de droit romain*, publiés et annotés par P.F. GIRARD, Paris, Arthur Rousseau, 1895, pp. 81-82), datând din anul 69 sau 70, se menţionează *acta gesta decreta imperata ab imperatore Caesare Vespasiano Aug(usto)*, iar în edictul pretorului, codificat de Salvius Iulianus în timpul domniei lui Hadrian (117-138), apare expresia *edicta decreta principum* (P.F. GIRARD, *op. cit.*, pp. 117-142, la p. 119).

[7] Vezi JÖRS, *Constitutiones principum*, în G. WISSOWA (Hrsg.), *Pauly's Real-Encyclopaedie der classischen Altertumswissenschaft*, neue Bearbeitung, siebenter Halbband (IV_1), Stuttgart, J.B. Metzlersche Buchhandlung, 1900, col. 1106-1110, la col. 1108.

decreto vel edicto vel epistola constituit. Nec unquam dubitatum est, quin id legis vicem optineat cum ipse imperator per legem imperium accipiat[1]. Autorilor din acest secol cred sau pretind că forța de lege a „constituțiilor" a fost recunoscută de la bun început, argumentând această idee pe autoritatea conferită împăraților prin legea de învestitură.

În timpul lui Iustinian, caracterul de „lege" al constituțiilor este reafirmat cu fermitate: „[a]șadar, orice statuează împăratul prin epistolă și semnătură, sau decretează în urma unei anchete, sau ordonă fiind interpelat *de plano* sau prin edict, este cunoscut a fi lege. Acestea sunt ceea ce în mod vulgar numim constituții"[2]

Pentru teoria medievală a statului, termenii de „*constitutio*" și „*status*" rămân în continuare termeni cheie, fapt ilustrat de lucrările lui Thoma d'Aquino, Jean de la Terre Rouge sau Philippe de Beaumanoir[3]. Urmând terminologia *Digestae*-lor, termenul constituție este utilizat deseori în sensul de „lege"[4].

La Jean Bodin (1530-1596), termenul de constituție nu apare practic deloc în ale sale *Șase cărți ale Republicii*.[5] Importantă este însă ideea „legilor fundamentale ale regatului", legi de la care nici chiar suveranul nu este îndreptățit a deroga. Printre aceste „legi fundamentale" se numără și Legea Salică, prin care femeile erau excluse de la succesiunea la tronul Franței[6].

Absența statului (în accepțiunea modernă a termenului, de putere centralizată și suverană), precum și existența unei pluralități de relații personale de dominație, în care monarhilor le revenea o poziție supraordonată, dar nu dominația absolută asupra marilor seniori, clerului, stărilor, provinciilor, orașelor și comunităților rurale libere au determinat o anumită configurație a „legilor fundamentale". Acestea apar sub titulatura unor „carte ale libertății", „acorduri privind dominația" (Herrschaftsverträge) „angajamente" (Handfeste) sau „forme de guvernământ"[7]. Cel

---

[1] GAIUS, *Institutiones*, I, 5 (P.F. GIRARD, *op. cit.*,p. 180). Pasajul este citat de JÖRS, loc. cit., col. 1109. Versiunea română: "Constituția imperială este ceea ce hotărăște împăratul prin decret, edict sau epistolă; și niciodată n-a fost pus la îndoială că aceasta nu ar avea putere de lege, devreme ce împăratul însuși primește această putere prin lege" (GAIUS, *Instituțiunile*, traducere, studiu introductive, note și adnotări de Aurel N. Popescu, Ed. Academiei RSR, București, 1982, p. 66).

[2] *Digestae*, 1, 4, 1: „Quodcumque igitur imperator per epistulam et subscriptionem statuit, vel cognoscens decrevit vel de plano interlocutus est vel edicto praecepit, legem esse constat. Haec sunt quas vulgo constitutiones appellamus", apud H. MOHNHAUPT, *op. cit.*, loc. cit., p. 836.

[3] H. MOHNHAUPT, *op. cit*, loc. cit., pp. 837 și urm.

[4] TH. SMITH, în lucrarea sa *De Republica Anglorum*, 1583, menționează în Cartea a II-a, cap. VIII „the Emperors lawes and constitutions (called civil lawes)" pentru versiunea electronică a textului, vezi http://www.constitution.org/eng/repang.htm.

[5] J. BODIN, *Les six livres de la République*, vol. 6, Fayard, 1986 (versiunea engleză prescurtată, cuprinzând pasajele esențiale din lucrare este accesibilă la www.constitution.org).

[6] Vezi J. BODIN, *op. cit.*, I, 8 și IV, 1.

[7] E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Geschichtliche Entwicklung und Bedeutungswandel der Verfassung*, în Idem, *Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*,

mai important instrument din această serie este „Magna Carta Libertatum" din 1215; mai pot fi citate acte precum Angajamentul bavarez (Bayrische Handfeste, 1311), Bula de Aur a Împăratului Carol al IV-lea (1356), Tratatul de la Tübingen (1514), Capitulaţia electorală a Împăratului Carol Quintul din 1519, Pacea religioasă de la Augsburg (1555), Tratatul de la Westfalia (1648), „Forma de guvernământ" suedezo-pomeraniană din 1663 şi altele. Unele din aceste acte prezintă o relevanţă deosebită pentru istoria dreptului internaţional public; toate conţin însă dispoziţii referitoare la exercitarea puterii de dominaţie de către titularii acesteia. Ele au un caracter bi- sau multilateral, exprimând voinţa mai multor subiecţi de drept, a monarhilor, dar şi a seniorilor imediat inferiori în rang acestora, iar în unele cazuri, chiar şi a reprezentanţilor unor comunităţi ţărăneşti. Dispoziţiile lor privesc delimitarea şi precizarea exercitării unei puteri de dominaţie deja recunoscută în principiu; ele nu creează sau „constituie" această putere, ci stabilesc întinderea unor puteri existente. Elementele de noutate sunt prezente, dar accentul este pus pe „vechile libertăţi". Vechimea unei instituţii juridice era un criteriu de excelenţă, iar existenţa unei autorităţi care să emită acte normative, cu forţă juridică obligatorie şi generală şi care să abroge cutumele şi reglementările existente apărea ca fiind de neconceput.

Mutaţia politică şi culturală de la perspectiva autorităţii necontestate a tradiţiei către atitudinea unei modificări deliberate şi sistematice a instituţiilor existente a fost bineînţeles rezultatul unei evoluţii îndelungate. Ea este decelabilă în Vestul continentului, mai ales în Anglia, fiind catalizată atât de climatul cultural al vremii cât şi de cataclismele politice pe care le-a suportat această ţară în secolul al XVII-lea.

În Anglia, termenul de „constitution" se impune treptat, la concurenţă cu cei de „government" şi de „fundamental laws", fără a-i disloca şi elimina total pe aceştia din urmă[1]. Prin aceşti termeni este desemnată ordinea politico-juridică a ţării, inclusiv acele instituţii menite preîntâmpine abuzurile şi să prevină tirania. Astfel, înainte de declanşarea războiului civil, Regele Carol I, respingând cele „19 propuneri" ale Parlamentului, susţine că puterile ce revin Camerei Lorzilor şi Camerei Comunelor sunt mai mult decât suficiente pentru a restrânge o putere tiranică, iar fără puterile ce-i sunt pretinse de către Camere, regele nu poate îndeplini obligaţia ce-i revine şi care constituie ţelul acestei monarhii, întrucât ar reprezenta „o răsturnare totală a Legilor Fundamentale şi a acelei excelente Constituţii a Regatului, care a făcut această Naţiune, pentru atâţia ani deopotrivă faimoasă şi fericită, [provocând] în mare măsură invidie"[2]. Rezoluţia din 1688

Suhrkamp, Frankfurt am Main, ed. a 2-a, 1992, pp. 29-52, la pp. 29-32 (în continuare: E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Geschichtliche Entwicklung* ...).

[1] H. MOHNHAUPT, *op. cit.*, loc. cit., pp. 846-847.

[2] În original: „Since therefore the Power Legally placed in both Houses is more sufficient to prevent and restrain the power of Tyranny, and without the power which is now asked from Us We shall not be able to discharge that Trust which is the end of Monarchy, since this would be a totall

a Parlamentului englez, prin care se dispune îndepărtarea de pe tron a regelui Iacob al II-lea, invocă faptul că acesta ar fi încercat să răstoarne „Constituția" regatului, rupând contractul originar dintre rege și popor și ar fi încălcat „legile fundamentale"[1].

Sintagma „fundamental constitutions" apare incidental în actul de acuzare contra regelui Carol I[2], redactat în 1649, fără a i se preciza conținutul sau semnificația. Suveranului i se imputa intenția malefică de a-și crea și menține o putere tiranică, exercitată după voința sa arbitrară și de „a răsturna drepturile și libertățile poporului, de a îndepărta și goli de conținut fundamentele acestora, ca și a tuturor corecțiilor și remediilor relei guvernări, care prin *constituțiile fundamentale* (s.n.) au fost rezervate, în numele poporului, ca drept și putere a Parlamentelor succesive, sau a întrunirilor naționale în Consiliu"[3].

Un important și timpuriu proiect de lege fundamentală privind instituirea, organizarea și funcționarea instituțiilor statului a fost prezentat de Cromwell în 1653 Parlamentului, sub titulatura de „The Government of the Commonwealth of England, Scotland and Ireland, and the Dominions thereunto Belonging" (act denumit în mod curent „Instrument of Government")[4]. Proiectul se caracterizează prin întinderea prerogativelor conferite „Lordului Protector" (Cromwell fiind desemnat expres în această funcție în art. XXXIII) și prin absența unor dispoziții referitoare la drepturi și libertăți fundamentale.

Subversion of the Fundamentall Laws, and that excellent Constitution of this Kingdom, which hath made this Nation so many yeers both Famous and Happy to a great degree of Envie". Textul documentului („The King's Answer to the Nineteen Propositions") este accesibil în format electronic la http://www.nipissingu.ca/department/history/MUHLBERGER/2155/KINGSANS.HTM.

[1] Textul rezoluției este citat de W. BLACKSTONE [*Commentaries on the Laws of England* (1765), I, 3 (=vol. I, p. 204)]: „that king James the second, having endeavoured to subvert the constitution of the kingdom, by breaking the original contract between king and people; and, by the advice of jesuits and other wicked persons, having violated the fundamental laws..." (versiunea electronică a textului acestei capitale lucrări este accesibilă la http://www.yale.edu/lawweb/avalon/blackstone).

[2] *The Charge against the King* (January 20, 1648/1649), în *The Constitutional Documents of the Puritan Revolution* (1622-1660), selected end edited by S.R. GARDINER, 3rd edition, revised, Clarendon Press, Oxford, 1906, pp. 371 și urm.; lucrarea este accesibilă în format electronic la http://www.constitution.org/eng/conpur.htm.

[3] Idem, p. 372. Textul original: „a wicked design to erect and uphold in himself an unlimited and tyrannical power to rule according to his will, and to overthrow the rights and liberties of the people, yea, to take away and make void the foundations thereof, and of all redress and remedy of misgovernment, which by the fundamental constitutions of this kingdom were reserved on the people's behalf in the right and power of frequent and successive Parliaments, or national meetings in Council".

[4] Vezi S.R. GARDINER, op. cit., pp. 405-417. Vezi D. GRIMM, *Verfassung* (II), loc. cit., p. 865.

Mai puţin cunoscută, dar nicidecum neglijabilă sub aspectul importanţei istorice este „Constituţia lui Pylyp Orlyk" din 5 aprilie 1710.[1] Orlyk este ales hatman al cazacilor zaporojeni, în urma morţii lui Ivan Mazepa, care încercând să recâştige independenţa Ucrainei, se aliase cu regele suedez Carol al XII-lea, fiind înfrânt împreună cu acesta la Poltava în 1709 de către ruşi. Suedezii şi cazacii înfrânţi se refugiază la Tighina (Bender), în Imperiul Otoman. Constituţia lui Orlyk este dată în Tighina şi aprobată de regele suedez, considerat ca suzeran de cazacii refugiaţi. Modelul pentru constituţia lui Orlyk l-au reprezentat „*pacta conventa*": angajamentele asumate de regii polonezi faţă de nobilime (szlachta), începând cu domnia lui Henric de Valois (1573-1574).[2] Primele articole ale constituţiei ucrainene consacră religia ortodoxă ca religie a ţării, cu o biserică independentă de cea a Rusiei. Este menţionată necesitatea unei alianţe cu Hanatul Crimeii contra ocupantului rus. Articolul 6 („constituţia pe scurt") limitează puterile hatmanului şi garantează participarea la decizii a adunării cazacilor, căreia îi revin funcţiile unui parlament. Dispoziţiile celorlalte articole (7-16) privesc probleme judiciare, militare, fiscale, protecţia ţăranilor, a văduvelor şi orfanilor, privilegiile oraşelor sau limitarea drepturilor arendaşilor şi a colectorilor de impozite.

Termenul de constituţie capătă **autonomie conceptuală**, evidenţiindu-se ca noţiune de sine stătătoare în opera lui Emmerich de Vattel. În opinia sa, „[r]egula fundamentală care determină maniera în care trebuie exercitată autoritatea publică este ceea ce formează constituţia statului. În ea se vede forma sub care naţiunea acţionează în calitate de corp politic, cum şi prin cine trebuie guvernat poporul [şi] care sunt drepturile şi obligaţiile celor care guvernează naţiunea. Această constituţie nu este în fond altceva decât stabilirea ordinii în cadrul căreia o naţiune îşi propune să lucreze în comun pentru a obţine avantajele în vederea cărora a fost stabilită societatea politică."[3] Cuprinsă într-o lucrare ce-şi propune şi urmăreşte

---

[1] Vezi O. PRITSAK, *The First Constitution of Ukraine (5 April 1710)*, în „Harvard Ukrainian Studies", vol. 22, Cultures and Nations of Central and Eastern Europe (1998), pp. 471-496. Mulţumesc colegului Vlad Perju (Boston College) pentru amabilitatea şi promptitudinea cu care a răspuns solicitării privind procurarea acestui text.

[2] Vezi, în privinţa structurilor politice şi constituţionale ale Regatului Poloniei, N. DAVIES, *Istoria Poloniei. Terenul de joacă al lui Dumnezeu*, vol. I: *De la origini până în 1795*, Partea a II-a, Capitolul 10: *Anarhia. Democraţia nobiliară (constituţia)*, pp. 278-326, la p. 289.

[3] În original: „La règle fondamentale qui détermine la manière dont l'autorité publique doit être exercée, est qui forme la constitution de l'état. En elle se voit la forme sous la quelle la nation agit en qualité de corps politique, comment et par qui le peuple doit être gouverné, quells sont les droits et les devoirs de ceux qui gouvernent. Cette constitution n'est dans le fond autre chose que l'établissement de l'ordre dans lequel une nation se propose de travailler en commun à obtenir les avantages en vue desquels la société politiques s'est établie". E. de VATTEL, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle, appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, nouvelle édition augmentée, revue et corrigée, avec quelques notes de l'auteur et des citations, Paris, Janet et Cotelle éditeurs, 1820 (prima ediţie: 1758), § 27, vol. I, p. 31.

consecvent prezentarea sistematică a dreptului internațional european, această definiție are un impact profund în epocă, cu atât mai mult cu cât opera juristului elvețian a influențat considerabil practica politică și diplomatică din secolul următor publicării sale. Noutatea abordării lui Vattel mai constă și în afirmarea supremației națiunii, instanță politică supremă, singura abilitată să adopte „constituția"[1]. „Este așadar evident că „Națiunea este pe deplin îndreptățită să formeze ea însăși Constituția sa, să o mențină, să o perfecționeze, să reglementeze după voia sa tot ceea ce privește guvernământul, fără ca vreo persoană să poată, în mod just, să o împiedice. Guvernământul nu este instituit decât pentru națiune"[2]. Semnificația acestei evidențieri a națiunii constă în aceea că se elimină suportul construcțiilor teoretice contractualiste[3] care legitimai puterea de stat a epocii.

Până la finele secolului al XVIII-lea, noțiunea de constituție avea așadar **mai degrabă valențe descriptive decât normative**. Ea viza domeniul realității politice, juridice și sociale și nicidecum pe cel al proiectelor de viitor; din conceptul de constituție se deducea cum este alcătuit statul și nu cum ar trebui să fie transformate legile în vigoare. „Constituționalismul"[4] implica ordinea și o anumită măsură de limitare a puterii, de menținere a libertății, dar nu reprezenta un standard absolut și abstract pentru evaluarea și judecarea instituțiilor existente. Disputele politice implicau uneori și invocarea „constituției" statului, ca în cazul războiului civil din Anglia (1642-1649) sau al detronării regelui englez Iacob al II-lea (1688). Adversarii se acuzau reciproc de încălcare a „constituției" și a „legilor fundamentale"; sensul acestor recriminări viza tradițiile instituite și confirmate în timp, drepturile, libertățile, privilegiile și imunitățile garantate de vechile instituții, iar perdantul era condamnat nu pentru refuzul de a recunoaște și aplica anumite standarde politice și juridice generale și abstracte, ci pentru atitudinea sa (reală sau imaginară) ostilă față de reguli existente, solid ancorate în tradiție.

Un factor de o deosebită importanță care a influențat considerabil rolul și funcțiile conceptului de constituție îl reprezintă procesul de codificare[5]. Vizând

---

[1] Vezi H. MOHNHAUPT, *op. cit.*, loc. cit., p. 859.

[2] E. de VATTEL, *op. cit.*, § 1, p. 42 a ediției citate („Il est donc manifeste que la Nation est en plein droit de former elle-même sa constitution, de la maintenir, de la perfectionner, et de règler à sa volonté tout ce qui concerne le gouvernement, sans que personne puisse, avec justice, l'en empêcher. Le gouvernement n'est établi que pour la Nation.").

[3] Vezi H. MOHNHAUPT, *op. cit.*, loc. cit., p. 859.

[4] În formularea lui Charles Howard McIllwain, „înainte de sfârșitul secolului al XVIII-lea, constituționalismul consta într-un set de principii încorporate în instituțiile unei națiuni, nefiind nici exterioare față de ele și nici anterioare acestora. Un stat constituțional era unul care a păstrat o moștenire a instituțiilor libere. Precedentul constituia esența vieții acestor instituții și era pe deplin drept. Tocmai păstrarea ‚vechilor' libertăți era obiectivul pentru care credeau liberalii că luptă, și nicidecum crearea *a priori* a unora noi" - C.H. Mc ILLWAIN, *Constitutionalism*...,p. 12).

[5] Idem, pp. 861-862.

în principal – dar nu exclusiv – domeniul dreptului privat, codificarea impune în mod inevitabil ordonarea şi sistematizarea materialului normativ, formularea explicită, clară şi univocă a regulilor de drept, eliminarea contradicţiilor şi a pasajelor obscure, reconsiderarea instituţiilor existente şi – nu în ultimul rând – precizarea cu claritate a instanţei abilitate cu emiterea actului de codificare. Unul din oponenţii acestui proces, Friedrich Carl von Savigny, într-o renumită lucrare ce respingea ideea codificării dreptului privat german[1], afirma: „[î]n această epocă [mijlocul secolului al XVIII-lea], în întreaga Europă s-a manifestat o tendinţă nechibzuită spre livresc. S-au pierdut înţelegerea şi sensibilitatea faţă de măreţia şi specificul altor timpuri, ca şi pentru evoluţia naturală a popoarelor şi a constituţiilor, adică pentru tot ceea ce face istoria utilă şi fructuoasă; în locul acestora a apărut o speranţă fără limite în privinţa epocii prezente, care a fost creditată cu nimic mai puţin decât misiunea de a reprezenta întruchiparea perfecţiunii. [...] Se cereau noi coduri de legi, care prin exhaustivitatea lor urmau să confere justiţiei o precizie mecanică, prin aceea că judecătorul, privat de orice [putere de] judecată proprie, urma să fie limitat la simpla aplicare literală a legii; totodată ele trebuiau să ignore toate particularităţile istorice, prin puritatea caracterului lor abstract având utilitate pentru toate epocile şi în privinţa tuturor popoarelor”[2].

Firește, constituţia modernă nu a fost privită ca un „cod al dreptului public”; nu exista pretenţie de exhaustivitate în privinţa reglementării constituţionale. Pe de altă parte, dreptul public nu putea fi sustras curentului general al epocii, care se manifesta în direcţia reglementării prin norme clare şi abstracte, formulate în scris, a instituţiilor existente.

Dimensiunea juridică a conceptului de constituţie este accentuată în mod energic, el dobândeşte valenţe normative, fiind totodată ideologizat[3]. „Constituţia” nu mai reprezintă ansamblul de reguli scrise şi nescrise, cristalizat în timp şi legitimat prin tradiţie şi care defineşte fizionomia politică şi juridică a unei formaţiuni statale, ci devine o normă abstractă, formulată în scris în conformitate cu legile raţiunii, fiind adoptată de reprezentanţa naţională. Nu numai actele şi acţiunile factorilor politici sunt judecate după criteriul „constituţiei” (ceea ce însemna, până în secolul al XVIII-lea, verificarea conformităţii cu tradiţia şi cu „vechile libertăţi”), ci chiar legile, instituţiile şi tradiţiile existente sunt apreciate în funcţie de exigenţele unor principii abstracte încorporate în „constituţie”, apărând ca lipsite de legitimitate şi de forţă obligatorie în cazul în care nu satisfac aceste exigenţe.

---

[1] F.C. von SAVIGNY, *Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, Freiburg i. Br., Akademische Verlagsbuchhandlung von J.C.B. Mohr, 1892 (reimpresiune a ediţiei a 3-a din 1840).

[2] Idem, p. 3.

[3] D. GRIMM, *Verfassung* (II), loc. cit., p. 863.

Dacă unul sau altul din elementele conceptului modern de constituție pot fi regăsite într-o epocă anterioară, iar uneori chiar în antichitate, factorul de noutate îl reprezintă rolul proeminent, rezonanța deosebită și așteptările fără precedent ale contemporanilor din partea unui asemenea document politic și juridic. În opinia unui important autor german[1], din perspectiva filosofiei statului și a istoriei ideilor, se pot decela patru aspecte ale noțiunii moderne de constituție.

Este vorba **în primul rând**, pe lângă ideea codificării, menționată mai sus, de **principiul statului de drept**, a cărui genealogie spirituală urcă până la vechea idee europeană a întemeierii contractuale a societății precum și la reprezentarea creștină a rolului personalității umane. Factorii decisivi sunt însă aici elementele de gândire revoluționară ale filosofiei sociale a iluminismului, printre se cuvin menționați principiul libertății individuale și conceptul raționalist al unei construcții statale de factură tehnică, pe baza unui „plan de construcție unitar"[2]. Ilustrativă în acest sens este formularea lui Emmerich de Vattel, conform căruia, constituția reprezintă „planul națiunii în năzuința sa către fericire".[3]

Cel de-**al doilea aspect** al conceptului modern de constituție înglobează **triada lui Locke „life-liberty-estate", reprezentarea și separația puterilor**[4]. Într-un cunoscut pasaj din „Al doilea tratat despre cârmuire" Locke afirmă că omul se naște cu o îndreptățire la o libertate desăvârșită, și cu „dreptul de a se bucura fără îngrădire de drepturile și privilegiile legii naturale, în mod egal cu oricare om sau număr de oameni din lume", având „prin natură nu numai puterea de a-și conserva proprietatea (property), adică viața, libertatea și averea [life, liberty and estate], împotriva vătămărilor și încercărilor altor oameni, ci și puterea de a judeca și pedepsi încălcările acestei legi de către alții."[5] Istoria ideii de separație a puterilor precum și a celei reprezentare constituie un capitol în sine; tratarea

---

[1] H. HOFMANN, *Zur Idee des Staatsgrundgesetzes*, în Idem, *Recht – Politik – Verfassung. Sudien zur Geschichte der politischen Philosophie*, Alfred Metzner Verlag, Frankfurt am Main, 1986, pp. 261-295, la pp. 280 și urm.

[2] Idem, pp. 280-281. Autorul menționează în continuare, pentru ilustrarea tezei contrare, o lucrare aparținând lui R. SCHMIDT (unul din importanții teoreticieni ai statului de la confluența secolelor XIX și XX) și anume, *Die Vorgeschichte der geschriebenen Verfassungen* (Felix Meiner, Leipzig, 1916), a cărei teză fundamentală vizează rolul decisiv al gândirii politice europene din Evul Mediu (Bartolus de Saxoferrato, Thoma d'Aquino, Marsilius de Padova) în genealogia ideii moderne de constituție. Deși lucrarea are conotații polemice, prin teza sa centrală care tinde la reducerea sau eliminarea ascendentului politico-moral al statelor occidentale (în acel moment, în război cu Germania) în domeniul teoriei politice democratice, importanța sa în clarificarea fundalului istorico-spiritual al noțiunii de constituție rămâne semnificativă.

[3] E. de VATTEL, *op. cit.*, § 46, la p. 56 a ediției citate.

[4] H. HOFMANN, *op. cit.*, loc. cit., pp. 284-286.

[5] J. LOCKE, *The Second Treatise on Civil Government* (1690), §87, ed. română: *Al doilea tratat despre cârmuire / Scrisoare despre toleranță*, traducere de Silviu Ciulea, Ed. Nemira, 1999, la p. 104. Este de remarcat accepțiunea largă a noțiunii de „proprietate" la Locke, corespunzând

fie şi sumară a evoluţiei acestor principii ar depăşi cu mult limitele demersului nostru.[1]

Un **al treilea aspect** specific conceptului modern de constituţie rezidă în **noua ierarhie a surselor dreptului**. Pozitivând principii ale dreptului raţional, constituţia concurează, pe planul pretenţiei de durată, cu *lex aeterna*, rămânând totodată modificabilă ca reglementare pozitivă a ordinii dominaţiei politice, în privinţa dispoziţiilor sale organizatorice, subordonate finalităţii sale, axate pe drepturile individului.[2] Dobândind forma unei legi scrise, constituţia nu-şi mai poate justifica obligativitatea pe raţionalitatea conţinutului său sau din contextul unei filosofii sociale; pe de altă parte, datorită caracterului său fundamental, precum şi a împrejurării că prin ea este legitimată însăşi legea, validitatea constituţiei nu poate dedusă din propriile sale reguli privitoare la legiferare. Soluţia acestei dificultăţi rezidă în distincţia făcută de abatele Sieyès între „putere constituantă" şi „puterea constituită."[3] Pozitivarea dreptului raţional are şi o altă consecinţă, indirectă. Ideea contractualistă, frecvent invocată din perspectiva dreptului natural (Suarez, Hobbes, Pufendorf, Wolf sau Rousseau) va mai apărea ca legitimare solemnă a actului puterii constituante, dar face treptat loc unilateralităţii specifice oricărei legiferări pozitive, emanaţie a unei autorităţi statale.

Cel din urmă aspect, menţionat de Hasso Hofmann, definitoriu pe planul filosofiei statului pentru conceptul de constituţie este cel de „**plan de construcţie**" a edificiului politic. Rădăcinile acestei idei se regăsesc în secolul al XVII-lea, în special în *Leviathan*-ul lui Hobbes, unde comunitatea politică apare şi sub forma unui gigantic mecanism. Pufendorf vorbea de „arhitectura politică", iar Sieyès, cu peste un secol mai târziu, despre „mecanismul societăţii". Dacă statul era o creaţie artificială, în mod logic trebuia să existe un plan de construcţie; acest rol nu putea reveni decât constituţiei. Ideea că instituţiile politice şi juridice pot fi create în scurt timp pe baza unui act de voinţă, iar adoptarea unei consti-

---

concepţiei medievale a proprietăţii ca drept-receptacul pentru o întreagă categorie de drepturi şi libertăţi pe care în epoca modernă le desemnăm ca drepturi fundamentale.

[1] Pentru o prezentare succintă a evoluţiei pe plan teoretic şi practic a noţiunii de separaţie a puterilor, vezi W.B. GWYN, *The Meaning of the Separation of Powers. An Analysis of the Doctrine from Its Origin to the Adoption of the United States Constitution*, Tulane University, New Orleans, 1965, precum şi M.J.C. VILE, *Constitution and the Separation of Powers*, Second Edition, Liberty Fund, Indianapolis, 1998 (prima ediţie: 1967); în privinţa reprezentării, vezi C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, la pp. 204 şi urm., G. LEIBHOLZ, *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im zwanzigsten Jahrhundert*, 3. erweiterte Ausgabe, Walter de Gruyter, Berlin, 1966 (prima ediţie: 1929), precum şi B. MANIN, *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, 1997.

[2] H. HOFMANN, *op. cit.*, loc. cit., la p. 286.

[3] Idem, loc. cit., la pp. 287 şi urm.

tuții scrise, formulată sistematic și rațional, va duce la o schimbare dramatică a raporturilor politice în societate a fost larg împărtășită în anii Revoluției franceze; numărul mare de efemere constituții revoluționare adoptate la intervale scurte de timp în Franța ultimului deceniu al secolului al XVIII-lea atestă acest lucru.[1]

Format pe baza „fermenților ideatici" menționați mai sus, conceptul de constituție al epocii moderne, caracteristic statului liberal, aflat într-un proces de treptată democratizare are în vedere patru componente.[2]

- reglementarea instituirea, componența, competențele și succesiunea organelor supreme în stat;
- garantarea anumitor drepturi ale persoanei, ale individului contra posibilelor ingerințe ale puterii de stat;
- limitarea exercitării arbitrare a dominației, realizată prin împărțirea sau separația funcțiilor diverselor organe ale statului;
- superioritatea ierarhică față de legile ordinare, în sensul că, în caz de conflict între două norme, norma constituțională are prioritate.

Unul sau mai multe din aceste elemente pot fi decelate în „legile fundamentale", „convențiile", „instrumentele" sau „capitulațiile" încheiate ori adoptate înainte de sfârșitul secolului al XVIII-lea, însă ideea unei legi fundamentale, formulate în scris și care să întrunească toate aceste elemente este un rezultat al schimbărilor profunde în gândirea politică și juridică ocazionate de revoluțiile franceză și americană.

Pe planul practicii politice, **Constituția din 1780 a statului Massachusets** este prima care poate revendica meritul unei distincții conceptuale între legiferarea ordinară și legiuirea constituantă, asumându-și și consecința unei separări instituționale ce decurge de aici.[3] Actul respectiv cuprinde un catalog al drepturilor fundamentale, urmat de un „Cadru de Guvernare" (Frame of Government), reglementând instituirea și exercitarea puterilor legislativă, executivă și judecătorească, precum și dispoziții speciale privind revizuirea.[4] Formularea cea mai pregnantă, care sintetizează lapidar noua concepție revoluționară asupra constituției, stabilind totodată coordonatele esențiale care definesc fizionomia statului de drept de factură liberală din secolul al XIX-lea o găsim în frecvent citatul articol XVI al „Declarației franceze a Drepturilor Omului și Cetățeanului" din 26 august 1789: „**Orice**

---

[1] Idem, loc. cit., pp. 290-291.

[2] Preluate după G. STOURZH, *Staatsformenlehre und Fundamentalgesetze in England und Nordamerika im 17. und 18. Jahrhundert. Zur Genese des modernen Verfassungsbegriffs*, în R. VIERHAUS (Hrsg.), *Herrschaftsverträge, Wahlkapitulationen, Fundamentalgesetze*, Vandenhoek & Ruprecht, Göttingen, 1977, pp. 294-327, la pp. 294 și urm.

[3] H. HOFMANN, *op. cit.*, loc. cit., la p. 279.

[4] Textul acestei constituții este accesibil în format electronic la http://www.nhinet.org/ccs/docs/ma-1780.htm.

societate în care garanţia drepturilor omului nu este asigurată şi nici separaţia puterilor stabilită, nu are Constituţie."[1]

Importanţa constituţiilor revoluţionare, precum şi a legilor fundamentale adoptate după modelul lor sau ca o reacţie la acestea (avem în vedere „primul val" de difuzare a constituţiilor[2]) depăşeşte cu mult aspectul pur juridic de reglementare a raporturilor între puterile statului şi de garantare a unor drepturi şi libertăţi ale individului. Inspirată de principiile raţiunii, consacrând drepturi ale naţiunii, dar şi ale individului, considerate imprescriptibile, sacre şi datând din epoci imemoriale, „constituţia" devine obiect de înaltă preţuire, dacă nu chiar de veneraţie. Atitudinea faţă de ea este apropiată de cea faţă de textele sacre ale unei religii. Reprezentările iconografice întăresc această idee: Declaraţia franceză a drepturilor omului şi cetăţeanului apare în numeroasele ediţii din ultimul deceniu al secolului al XVIII-lea într-o reprezentare alegorică amintind de cele XII table ale romanilor, dar mai ales de tablele legii din Vechiul Testament. „Religia civilă"[3] a noii ere politice are ca principal text sacru şi, deopotrivă, obiect de cult constituţia. Toate speranţele de progres politic şi social sunt legate de ea, toate nenorocirile, neîmplinirile sau dezamăgirile sunt consecinţa încălcării, ignorării sau pur şi simplu inexistenţei unui asemenea act fundamental.

Pentru a folosi formularea lui Josef Isensee, constituţia avea rol nu numai de instrument juridic, dar şi de **„Biblie politică"** sau (măcar) de **catehism popular al religiei civile**[4].

Un text ilustrativ pentru ethosul politic al acestei epoci, datând din anul 1913 şi aparţinând avocatului new-yorkez Henry R. Estabrook, se remarcă prin modul în care devoţiunea politică împrumută formele şi termenii celei religioase:

„Constituţia noastră măreaţă şi sfântă, luminată şi inviolabilă, îşi întinde puterea binefăcătoare asupra ţării noastre, asupra mărilor, fluviilor şi codrilor săi, asupra fiului fiecărei mame de la noi, precum însăşi mâna întinsă de Dumnezeu însuşi [...] la crearea primului guvernământ constituţional înfiinţat vreodată, poporul Statelor Unite a creat şi un corp judecătoresc [...] poporul a instituit şi o Curte Supremă – puterea cea mai raţională, mai luminată, mai înţeleaptă, mai iubitoare de adevăr şi mai impersonală – puterea cea mai deschisă, mai onestă, mai conştiincioasă şi mai incoruptibilă – o putere care în istoria lumii stă singură şi fără egal [...] O, tu constituţie minunată! Pergament magic! Cuvânt al prefacerii şi devenirii! Creator, învăţător şi păzitor al umanităţii! Columbia, tu ai strâns la pieptul tău

[1] În original: „Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la separation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution"; vezi *Les Constitutions de la France depuis 1789*, Présentation de J. GODECHOT, Garnier-Flammarion, Paris, 1970, pp. 33-35.

[2] VRABIE I, pp. 251 şi urm.

[3] Prima referire la religia civilă o găsim la în J.-J. ROUSSEAU, *Contractul social* (1762), IV, 8; traducere în românește de H.H. STAHL, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1957, la pp. 283-284.

[4] J. ISENSEE, *Vom Stil* ..., pp. 57 şi urm.

nepărtinitor popoarele lumii şi le-ai numit egale [...] Aş lupta pentru fiecare rând din Constituție, aşa cum aş lupta şi pentru fiecare stea din drapel."[1]

După cum am văzut, încă din primele decenii ale secolului al XIX-lea, conceptul de constituție reprezintă o piesă de bază în arsenalul politico-ideologic şi în discursul public al stângii liberale, mai precis al categoriilor sociale legate de profesiile liberale şi de activitățile comerciale sau intelectuale; aceste clase sunt reprezentate cu preponderență în adunările legiuitoare şi văd în doctrina suveranității naționale şi în constituționalism instrumentele cele mai adecvate pentru a-şi afirma şi a-şi consolida pe plan politic pozițiile deținute pe plan economic şi social. Ca clase care se disting (doar) prin „avere şi educație", ele se opun structurilor statului monarhic centralizat, sprijinite de armată, corpul funcționarilor publici, clerul înalt şi marii proprietari funciari. Treptat, noțiunea de constituție va fi invocată – ca şi ideea contractului social – de către adepții unor orientări etatiste sau conservatoare, categorie în care pot fi încadrați autori foarte diferiți, precum Hegel, Carl Ludwig von Haller sau Friedrich Julius Stahl[2].

Pentru Hegel, constituția nu poate fi opera unui act decizional al unei adunări reprezentative, orânduirea politică a unui popor depinzând de maturitatea conştiinței de sine: „[c]ăci o constituție nu este doar ceva făurit: ea iese din munca secolelor, este Ideea şi conştiința raționalului, în măsura în care aceasta s-a dezvoltat într-un popor. Prin urmare, nici o constituție nu este făcută doar de subiecți anumiți. [...] Poporul trebuie să aibă față de constituția lui sentimentul dreptului său şi al stării sale de fapt, altfel ea poate exista, e drept, în chip exterior, dar nu are nici o semnificație şi nici o valoare[3]".

În doctrina secolului al XIX-lea vor apărea apoi distincțiile dintre constituția în sens material şi constituția în sens formal precum şi între constituția „reală" şi cea „formală". Cea din urmă este inerentă unei poziții critice față de sistemul existent, implicând o negare, dacă nu a valorilor fundamentale ale constituției în vigoare, atunci măcar a eficienței sau seriozității aplicării normelor sale. Venind pe o filieră care îi include pe Saint-Simon şi pe Ferdinand Lassalle, această atitudine este caracteristică pentru gândirea socialistă. Engels susținea în acest sens: „nu mă refer la constituția engleză aşa cum se prezintă în Comentariile lui Blackstone sau în fanteziile [„Hirngespinste"] lui de Lolme sau în lungul şir de statute

[1] H.R. EASTERBROOK, *The Constitution Between Friends*, în Idem, *The Vengeance of the Flag and Other Occasional Adresses*, Fleming H. Revell Company, New York, Chicago, Toronto, 1914, pp. 207-231, la pp. 207 şi 212-213, citat de J. ISENSEE, *Vom Stil...*, la p. 59.

[2] Vezi, pentru o prezentare rezumativă, D. GRIMM, *Verfassung* II, loc. cit., pp. 881 şi urm., 884 şi urm.

[3] G.W.F. HEGEL, *Principiile filozofiei dreptului sau elemente de drept natural şi de ştiință a statului*, traducere de Virgil Bogdan şi Constantin Floru, Ed. IRI, Bucureşti, 1996, p. 273 (adaus la § 274).

constituţionale de la 'Magna Carta' şi până la Reform Bill, ci aşa cum este ea în realitate"[1]. Relevante erau pentru el raporturile economice, şi în primul rând cele de proprietate.

Critica la adresa „constituţiei juridice" va creşte în amploare spre sfârşitul secolului al XIX-lea. Limitarea abuzurilor autorităţii şi controlul asupra acesteia prin separaţia puterilor, democraţie parlamentară şi garantarea drepturilor fundamentale (în special a libertăţii de conştiinţă şi de exprimare, a libertăţii de asociere şi a întrunirilor, precum şi a proprietăţii) vor apărea ca insuficiente sau chiar irelevante unei noi clase sociale care nu se distinge mai prin „avere şi educaţie" şi a cărei inferioritate economică se converteşte inevitabil în inferioritate politică. Integrarea politică a acestei clase se face doar cu preţul consacrării constituţionale a unor revendicări ale acesteia sau formulate în numele ei. Pe măsură ce partidele socialiste îşi câştigă un loc pe arena confruntărilor politice, constituţia va dobândi o nouă dimensiune: cea de compromis între clase. Politicieni de orientări politice, ideologice şi filosofice diferite găsesc o formulă prin care, păstrând o parte din structurile, instituţiile şi garanţiile constituţiei de sorginte liberală, consacră anumite reguli şi instituţii de inspiraţie socialistă (dreptul la muncă, la grevă, la asigurări sociale, posibilitatea „socializării", „etatizării" sau a „naţionalizării" anumitor întreprinderi, ramuri de producţie sau categorii de bunuri). Este incert dacă profilul politic al statului va fi liberal (sau „burghez") sau socialist, însă ambele posibilităţi sunt deschise iar decizia în această privinţă rămâne în suspensie. Un exemplu de compromis politic între tendinţe politice şi ideologice în bună măsură divergente îl reprezintă Constituţia Germaniei din 11 august 1919 („Constituţia de la Weimar")[2].

Într-o importantă lucrare consacrată teoriei constituţiei[3], Carl Schmitt distinge patru concepte de constituţie.

Primul dintre acestea este conceptul absolut de constituţie[4]. Constituţia apare ca stare de ansamblu a unităţii şi a ordinii concrete sau ca formă a statului („formă a formelor"). În această accepţiune, conceptul de constituţie este ancorat în ontologic; statul nu este o constituţie „conform căreia" ia naştere şi funcţionează o voinţă statală, ci este o constituţie, o stare existentă. Constituţia mai poate să apară ca principiu al constituirii unităţii politice, o formă specială de dominaţie; în această accepţiune, oricare stat are o constituţie. O a treia accepţiune a acestui concept vizează principiul evoluţiei dinamice a unităţii politice, procesul de creare şi apariţie permanent reînnoită a unităţii respective pe baza unei forţe şi energii

[1] F. ENGELS, *Situaţia Angliei. II Constituţia engleză*, în K. MARX, F. ENGELS, *Opere*, vol. I, Ed. de Stat pentru Literatură Politică, Bucureşti, 1957, pp. 620-646, la p. 623.

[2] E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Geschichtliche Entwicklung...*, loc. cit., la p. 46.

[3] C. SCHMITT, *Verfassungsehre*, ed. a 4-a, Duncker & Humblot, Berlin 1965 (prima ediţie: 1928).

[4] Idem, pp. 3-11.

aflate la baza acesteia sau operând la nivelul acestei baze[1]. Avem până aici variante reformulate ale ideii de constituție în sens material. În varianta normativă a conceptului absolut de constituție, aceasta poate însemna o reglementare cu caracter de lege fundamentală, un sistem unitar și coerent de norme supreme și ultime (constituția = normă a normelor).

Conceptul relativ al constituției[2] are în vedere legea constituțională, pe care Schmitt o deosebește față de constituție. Cea din urmă este un tot unitar, pe când cea dintâi admite existența unei multitudini de acte legislative, definite pe baza unor anumite criterii exterioare, formale. Orice distincție sub aspect material se pierde în urma disoluției constituției unitare într-o multitudine de legi constituționale individuale, formal egale. Acest punct de vedere formal, înglobând criteriile formei scrise al procedurii de adoptare și al dificultății modificării (revizuire), egalizează fără distincție tot ceea ce stă scris într-o „constituție". În opinia autorului german, acest concept este cel mai problematic, oferind cel mai puțin în demersul clarificării conceptuale a constituției.

Conceptul pozitiv de constituție[3] vizează constituția ca decizie de ansamblu asupra modului de existență și a formei unității politice. Constituția în sens pozitiv se naște ca act al puterii constituante, și nu în urma adoptării unor legi constituționale sau de revizuire a lor. Ea este legată de anumite decizii fundamentale ale constituantului, a căror esență nu este conținută într-o lege sau într-o normă. Mai degrabă, norma și legea operează abia după ce unitatea politică a fost creată prin deciziile fundamentale, și pe baza acestora. Deciziile fundamentale leagă pe legiuitor, chiar și atunci când adoptă o lege de revizuire a constituției cu respectarea procedurilor și a majorităților prevăzute de aceasta. Ulterior, Schmitt va dezvolta o teorie a limitelor imanente ale revizuirii constituției[4], care postulează inegalitatea forței juridice a dispozițiilor acesteia; cele privitoare la deciziile fundamentale sunt excluse de la modificarea pe cale de revizuire, modificarea lor – care ar implica o înlăturare a constituției – fiind posibilă doar pe calea unui act revoluționar al constituantului, reprezentând așadar o problemă de ordin politic și nu normativ.

În fine, conceptul ideal de constituție[5] are în vedere un anumit conținut. Forțele politice implicate în lupta pentru dominație în stat formulează anumite revendicări și nu recunosc drept „constituție" decât actul care recunoaște, consacră sau garantează

---

[1] Acestei a treia accepțiuni a conceptului absolut al constituției privit din perspectivă ontologică, Schmitt îi subsumează teoria lui Rudolf Smend care privește statul și constituția din perspectiva „integrării" politice a societății.

[2] C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, pp. 11-20.

[3] Idem, pp. 20-36.

[4] Vezi, în acest sens, C. SCHMITT, *Legalität und Legitimität*, München und Leipzig, Duncker & Humblot, 1932.

[5] C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, pp. 36-41.

dreptul lor de participare la exercitarea puterii în stat. Burghezia liberală a elaborat un concept ideal al constituției pe care l-a opus absolutismului monarhic şi l-a identificat pur şi simplu cu noțiunea de constituție ca atare. Cea mai elocventă expresie a acestei concepții o întâlnim în art. XVI (menționat mai sus) al Declarației franceze a drepturilor omului şi cetățeanului, conform căreia o societate lipsită de garanții ale drepturilor şi în care nu este stabilită separația puterilor „nu are constituție".

Pendant al concepției decizioniste schmittiene[1], teoria „integrării" elaborată de Rudolf Smend pune accentul pe elementul dinamic al formării şi evoluției comunităților politice. Dacă pentru Schmitt, statul şi constituția sunt rezultat al unor decizii fundamentale în limitele cărora trebuie să evolueze viața politică şi juridică a comunității, limite care nu pot fi înlăturate decât printr-un act revoluționar al puterii constituante, pentru Smend statul este produsul unui continuu proces de integrare politică a societății. Dezbaterile politice, discuțiile publice, campaniile electorale, procesul politic în ansamblu, dar şi ceremoniile publice, fie ele politice, culturale, religioase sau sportive au (şi) rolul de a crea un sentiment de apartenență la o comunitate, de a face vizibilă şi perceptibilă existența acesteia şi de a reînnoi în permanență legăturile politice, culturale sau sociale dintre membrii acesteia. Constituția „este ordinea juridică a statului, mai precis a vieții, în care statul îşi are realitatea vitală (Lebenswirklichkeit), şi anume procesul de integrare. Sensul acestui proces este producerea mereu reînnoită a totalității vitale (Lebenstotalität) a statului, iar constituția reprezintă normarea prin lege a unor aspecte particulare ale acestui proces"[2]. Interpretarea constituției – spre deosebire de legarea strictă față de text şi de metodologia juridică a interpretării legii – este mai liberă față de aceste elemente şi orientată spre succesul efortului de integrare. „Dacă şi cum survine succesul [...] în privința integrării pacificatoare depinde de concurența tuturor forțelor vitale ale poporului în întregul său. Acest succes impus ca sarcină poate fi realizat pe mai multe căi ale fluxului vieții politice, nu toate tocmai constituționale: atunci succesul misiunii integrării impuse prin legitatea axiologică a spiritului şi prin articolele constituției ar corespunde mai bine şi spiritului acesteia, în ciuda anumitor derogări [de la litera sa] decât o viață constituțională mai fidelă paragrafelor dar lipsită de succes"[3].

---

[1] Concepția politică şi constituțională a lui Carl Schmitt a fost desemnată drept decizionistă. Este de remarcat că în propria sa taxonomie, gândirea juridică se împarte în trei categorii: normativism, decizionism şi instituționalism. Cea din urmă orientare – ilustrată de opera marelui jurist francez Maurice Hauriou – este cea spre care înclină în cele din urmă Schmitt. Vezi C. SCHMITT, *Die drei Arten des rechtswissenschaftlichen Denkens*, Hamburg, Hanseatische Verlagsanstalt, 1934.

[2] R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht*, Duncker & Humblot, München und Leipzig, 1928, lucrare reprodusă în Idem, *Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*, Duncker & Humblot, Berlin, 1968, pp. 119-276, la p. 189.

[3] Idem, loc. cit., p. 190. Pentru o prezentare lapidară a concepției lui Smend în contextual istoriei conceptului de constituție, vezi D. GRIMM, *Verfassung* (II), loc. cit., p. 894. În privința problematicii

Împreună cu social-democratul Hermann Heller[1], Carl Schmitt și Rudolf Smend au întocmit, de pe poziții ideologice și politice foarte diferite, diagnostic lucid al slăbiciunilor Constituției de la Weimar, evidențiind totodată și punctele vulnerabile ale sistemului constituțional al democrației parlamentare în general[2]. Un element comun al demersurilor critice la adresa constituționalismului clasic, de sorginte liberală, constă în opunerea „constituției sociale" sau „reale" constituției „pur juridice" și „formale" a liberalismului. Statul nu mai poate fi redus la funcția de a menține ordinea juridică existentă și drepturile fundamentale ale indivizilor, iar rolul constituției nu mai este epuizat prin limitarea, separarea și organizarea puterilor statului și garantarea drepturilor individului în raport cu acesta. Teoria statului și constituției va lua treptat în considerație noi funcții ale acestuia, cu privire la asigurarea condițiilor tehnice și organizatorice vitale ale existenței societății (aprovizionarea cu energie, electricitate, gaz), infrastructura, sistemele de asistență socială, sanitară și de învățământ. Chiar și funcții tradiționale ale statului (precum garantarea păcii și ordinii interne) reclamă soluții care nu sunt întotdeauna compatibile cu cele ale doctrinei liberale clasice.

Prăbușirea Republicii de la Weimar și reculul înregistrat de democrațiile parlamentare în deceniul premergător primului război mondial nu pot fi puse, nici măcar în parte, pe seama criticilor uneori virulente adresate sistemului constituțional al epocii. Ororile sistemelor totalitare – în special în Germania, unde stabilirea dominației național-socialiste și reînnoirea „populară" a dreptului au avut loc rapid[3] pe un teren în care anterior funcționau instituțiile statului de drept – au făcut ca ulterior să fie regretate stările de lucruri până atunci atât de vehement criticate. Sfârșitul regimurilor totalitare a impus revenirea la canoanele clasice ale democrației parlamentare și la „constituția juridică", însă cu anumite corecții în privința formalismului acesteia din urmă.

Constituția nu apare numai ca fundament al puterii de dominație și a organizării societății, ci și ca **ordine juridică vitală și fundament axiologic al comunității politice**[4]. Pentru ca legea fundamentală să nu opereze ca un cadru neutru de

---

generale a interpretării constituției, vezi I. MURARU, M. CONSTANTINESCU, S.E. TĂNĂSESCU, M. ENACHE, GH. IANCU, *Interpretarea Constituției. Doctrină și practică*, Ed. Lumina Lex, București, 2002.

[1] Vezi H. HELLER, *Die Souveränität. Ein Beitrag zur Theorie des Staats- und Völkerrechts*, Berlin und Leipzig, Walter de Gruyter, 1927, precum și Idem, *Staatslehre*, Leiden, A.W. Sijthoff, 1934 (lucrare apărută în exil).

[2] Examinarea acestui aspect ar depăși cu mult limitele studiului nostru. Menționăm însă că aceste slăbiciuni includ accentul pus pe proceduri și majorități, în dauna elementelor de conținut, precum și neutralitatea axiologică, chiar și față de dușmanii manifești ai sistemului constituțional

[3] Vezi, în acest sens, lucrarea tradusă de noi B. RÜTHERS, *Dreptul degenerat*, Ed. Universității „Alexandru Ioan Cuza" din Iași, Iași, 2006.

[4] E.-W. BÖCKENFÖRDE, *op. cit.*, loc. cit., pp. 47 și urm.

manifestare şi afirmare a tuturor tendinţelor politice şi ideologice, inclusiv a celor anticonstituţionale, şi pentru ca rolul ei pacificator în privinţa disputelor politice să nu se reducă la cel al unui provizoriu compromis de clasă, este necesar să existe un consens asupra unor valori civice esenţiale referitoare la modul şi forma convieţuirii politice. Aceasta include acordul asupra a ceea ce este sustras dezbaterii politice şi deciziei prin vot. Este vorba, în primul rând, de demnitatea umană şi de conţinutul esenţial al drepturilor şi al libertăţilor fundamentale. Sub aspect tehnic, aceste soluţii pot fi consacrate formal prin textul constituţiei, stabilind caracterul nerevizuibil al anumitor dispoziţii ale acesteia[1]. Un alt corolar al viziunii axiologice asupra constituţiei îl reprezintă fenomenul de constituţionalizare a dreptului. Scara de valori (a cărei configuraţie concretă este însă de multe ori neclară) devine criteriu în funcţie de care sunt judecate şi reevaluate instituţii ale dreptului civil, al familiei, penal sau administrativ.

Dacă necesitatea existenţei unui consens fundamental asupra unor valori politice esenţiale este evidentă, „importul" axiologiei în domeniul dreptului constituţional nu este lipsit de aspecte discutabile. Valorile – etice, politice, economice, sociale, culturale – sunt percepute şi apreciate diferit de la caz la caz. Fiecare categorie socio-politică şi fiecare epocă îşi are propria grilă şi ierarhie de valori; acestea pot foarte bine să coincidă în multe privinţe, dar mereu vor fi ordini şi priorităţi diferite în apărarea lor. Factorii de decizie (guvernanţi, parlamentari, judecători) sunt şi vor fi tentaţi frecvent să considere propriile lor judecăţi de valoare drept determinări obiective ale sensului textului constituţional. Libertăţile fundamentale clasice riscă în mai măsură să fie afectate atunci când în locul soluţiei liberale clasice de delimitare a sferei libertăţii individuale de competenţa, în principiu limitată, a statului, autorităţile acestuia încep să aprecieze modul de exercitare a unei libertăţi în raport de valorile pe care se cred îndreptăţite sau chiar obligate să le promoveze. Problema rezidă în aceea că nu există un criteriu obiectiv, verificabil raţional, prin care valori diferite şi de multe ori concurente să poată fi comparate şi „cântărite", stabilindu-se o ordine de prioritate a acestora[2], în funcţie de anumite categorii de situaţii de fapt. După cum subliniază Ernst Wolfgang Böckenförde, la o examinare atentă, „valorile" nu constituie altceva decât desemnarea unui consens postulat sau deja existent. Sub aspect juridic, accepţiunea constituţiei de fundament axiologic şi ordine axiologică nu conferă

[1] Este vorba, în cazul Germaniei, de dispoziţiile art. 79, alin. III din Legea Fundamentală. Pentru ţara noastră, dispoziţii similare întâlnim în art. 152 al Constituţiei revizuite (identic cu art. 148 în vechea redactare). Vezi E.S. TĂNĂSESCU, *Comentariu la art. 152*, în M. CONSTANTINESCU, A. IORGOVAN, I. MURARU, E.S. TĂNĂSESCU, Constituţia României revizuită – comentarii şi explicaţii, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004.

[2] Vezi C. SCHMITT, *Die Tyranei der Werte*, în *Säkularisation und Utopie, Ebracher Studien, Ernst Forsthoff zum 65. Geburtstag*, Kohlhammer Verlag, Stuttgart / Berlin / Köln / Mainz, 1967, pp. 57 şi urm.

sperata legitimare fundamentală și pregătește calea mai degrabă intruziunii diverselor reprezentări și postulate privind consensul și aplicarea constituției. Prin aceasta, conținutul normativ al legii fundamentale este subordonat curentelor ideologice ale momentului[1].

Examinarea evoluției conceptului de constituție, ca și a oricărui concept politico-juridic important, evidențiază modul în care acesta a fost construit, interpretat și instrumentalizat diferit în funcție de anumite interese și revendicări politice precum și de contextul cultural și politic al epocii. De multe ori, un anumit concept al constituției reprezintă un răspuns față dat unei crize politice grave din trecut (de exemplu conceptul constituției ca fundament axiologic al comunității politice), în măsura în care criza este percepută ca fiind declanșată sau facilitată de slăbiciuni imanente concepției politice și juridice tradiționale. Reputația, gloria sau discreditul noțiunii de constituție au depins și depind în mare măsură de poziția și rolul statului în societatea umană, mai exact de măsură în care comunitatea politică numită stat reușește să se impună ca sursă legitimă și supremă a dreptului, ca principal decident în privința binelui comun; cu alte cuvinte, soarta constituției este legată de statul suveran. Rolul proeminent al constituției și misiunea sa esențială constă tocmai în a limita, a tempera și controla forța covârșitoare a „Leviathan-ului", garantând individului o sferă de libertate din care ingerința puterii statale să fie în principiu exclusă. Așadar, deși etatismul și constituționalismul par, și sunt, în bună măsură antinomice, relativizarea sau diminuarea rolului statului va duce inevitabil la golirea de conținut și la slăbirea rezonanței noțiunii de constituție: la urma urmei „îmblânzirea" unei „fiare" aproape inofensive, concurată de actori redutabili precum societățile transnaționale, organizațiile internaționale și supranaționale sau organizații neguvernamentale, nici pe departe comparabilă cu teribilul Leviathan, nu este o întreprindere prea temerară și glorioasă, iar actul prin care are loc această „îmblânzire" nu merită să fie plasat neapărat pe poziția de principal obiect de adorație al religiei civile.

Deși rolul constituției în conștiința politică a comunității este mult mai puțin pregnant în prezent față de secolul al XIX-lea, el este departe de a fi epuizat. Constituirea și evoluția comunității suprastatale a Uniunii Europene și, mai ales elaborarea proiectului de Tratat privind Constituția europeană, reprezintă factori ce impun reconsiderarea funcției politice a constituției. O constituție europeană poate deveni factor de integrare politică a statelor și popoarelor europene în Uniune[2] și poate conferi acestei comunități gradul necesar de omogenitate în

[1] E.-W. BÖCKENFÖRDE, *op. cit.*, loc. cit., p. 51.

[2] Vezi, în acest sens, D. GRIMM, *Integration by Constitution*, în „I-CON: International Journal for Constitutional Law", vol. 3, nr. 2&3 (2005), pp. 193-208. Admițând – pe baza exemplelor Constituției americane din 1789 și a Legii Fundamentale a Germaniei din 1949 – posibilitatea unui rol al constituției ca factor de integrare a comunității politice, autorul se arată însă sceptic în privința unui asemenea rol al Tratatului privind Constituția pentru Europa.

vederea consolidării Uniunii ca actor politic stabil, viabil şi capabil de acţiuni politice coerente şi de amploare.

În condiţiile absenţei elementelor de omogenitate întâlnite în cazul comunităţilor statale (limbă, cultură, religie, etnie sau trecut şi experienţe istorice comune) Constituţia Europei poate opera, în principiu, ca factor de integrare politică a statelor şi popoarelor europene. În acest caz ea va împrumuta (sau confisca) în bună măsura ceva din prestigiul şi „aura de respectabilitate" a conceptului liberal clasic de constituţie, cristalizat în secolele al XVIII-lea şi al XIX-lea, şi aceasta pentru un proiect politic, nu numai total diferit faţă de cel propriu acestui concept – crearea şi dezvoltarea statului modern –, dar care în bună măsură este antinomic faţă de acesta. Această fraudă semantică nu trebuie însă să ne îngrijoreze; la rândul său statul modern, pentru a realiza integrarea politică a comunităţilor premoderne a utilizat sistematic mitul naţiunii, pentru a da un conţinut concret şi palpabil ideii de comunitate statală, pe care constituţia avea să o (re)structureze pe baza unor principii raţionale şi abstracte.

§11. Clasificarea constituţiilor

Varietatea constituţiilor este determinată de varietatea formelor de organizare politică şi juridică reglementată de aceste legi fundamentale. În cele ce urmează, vom examina clasificarea constituţiilor în funcţie de următoarele trei criterii: a) criteriul sursei formale; b) criteriul modului de adoptare; c) criteriul rigidităţii; d) caracterul conţinutului; şi e) criteriul ontologic.

I. Criteriul sursei formale: constituţii cutumiare şi constituţii scrise

Sub aspectul criteriului sursei formale, o constituţie poate fi *scrisă* sau *cutumiară*. În prezent, aproape toate constituţiile în vigoare sunt constituţii scrise. În ţara noastră au fost adoptate următoarele constituţii scrise[1]: Statutul dezvoltător al Convenţiei de la Paris (1858), Constituţia din 1866, Constituţia din 1923, Constituţia din 1923, cele 3 constituţii comuniste (din 1948, din 1952 şi din 1965), precum şi actuala Constituţie, din 8 decembrie 1991. Constituţia scrisă poate consta dintr-un singur act sau din mai multe acte normative distincte, având toate valoare constituţională. Astfel, Constituţia celei de a III-a Republici franceze consta din trei legi distincte, cu valoare constituţională, adoptate în 1875. Alteori,

[1] Putem considera, din punct de vedere al conţinutului reglementării, ca fiind constituţii şi Regulamentele organice din Ţara Românească (1831) şi Moldova (1832) precum şi Convenţia de la Paris (1858), care a permis constituirea Principatelor Unite, stabilind şi principiile organizării acestora. Reglementările respective nu constituie însă emanaţii ale voinţei unei reprezentate naţionale, fiind impuse din afară, şi – prin urmare – nu satisfac criteriul formal al noţiunii de constituţie.

o constituție scrisă constând dintr-un singur act normativ, printr-una din dispozițiile sale, stabilește valoarea constituțională a unor acte sau menține în vigoare părți ale vechii constituții abrogate. Astfel, preambulul actualei Constituții franceze (adoptate în 1958), proclamând atașamentul față de „drepturile omului [...], așa cum au fost definite de Declarația [drepturilor omului și cetățeanului] din 1789, confirmate și completate prin preambulul Constituției din 1946", consacră valoarea constituțională a prevederilor respective. Ele fac corp comun cu Constituția din 1958. Legea fundamentală a Germaniei (din 1949) menține în vigoare (prin art. 140) dispozițiile art. 136, 137, 138, 139 și 141 ale Constituției de la Weimar, din 1919. Ele constituie parte integrantă a respectivei legi fundamentale. Cele 26 de amendamente aduse, începând cu anul 1791, Constituției federale americane din 1787 constituie de asemenea parte integrantă a Constituției.

Constituțiile cutumiare reprezintă un ansamblu de reguli nescrise privitoare la desemnarea șefului statului, procedura parlamentară, numirea guvernului, controlul parlamentar asupra executivului precum și asupra unor drepturi fundamentale. S-ar putea afirma în prezent că nu există constituții propriu-zis cutumiare, ci doar constituții mixte, care constau din acte normative scrise, având prin tradiție valoare constituțională, acte completate de uzanțe și practici constituționale în viața parlamentară sau în activitatea executivului. Asemenea constituții mixte întâlnim în Marea Britanie, Noua Zeelandă și în Israel. În Marea Britanie actele scrise cele mai importante care au valoare constituțională sunt: Magna Carta (1215), Petiția Dreptului (1628), Habeas Corpus Act (1679), The Bill of Rights (1689), Actul de succesiune la tron (1702), Actele (=legile) privind Parlamentul (1911 și 1949), precum și Actul asupra „pair"-iei pe viață (1958). În privința acestei opinii se cuvin făcute două observații: în primul rând orice constituție este de fapt „mixtă"; chiar și o constituție „scrisă" este completată de o serie de cutume privind de exemplu modul de interpretare a unui anumit text constituțional.

De exemplu, art. 93 alin. (1) al Constituției române din 30 iunie 1866 („Domnul numește și revocă pe miniștrii săi"), a fost interpretat în mod constant în sensul desemnării ca prim ministru a șefului partidului care obținea în urma alegerilor majoritatea în Parlament. Această practică uniformă și constantă avea semnificația unei cutume constituționale, și a fost respectată până în 1934, deși frecvent regele își impunea poziția, solicitând (și obținând) demisia Guvernului și numind un prim ministru interimar, care câștiga apoi alegerile (organizându-le în mod corespunzător). Prin urmare, regula cutumiară menționată a fost uneori ocolită însă nu încălcată, constituind până în ianuarie 1934 o normă esențială în edificiul politic și constituțional al României.

A doua observație privește faptul că o constituție cutumiară nu devine scrisă prin faptul că o parte – chiar și considerabilă – a normelor sale sunt consemnate în scris. De-a lungul secolelor au fost redactate numeroase „cărți de cutume" în Europa, fără ca normele respective să-și piardă caracterul cutumiar. Nici impre-

jurarea că o serie de acte normative, adoptate de către Parlament sub forma unor legi fac parte din „constituție" nu schimbă esențial caracterul cutumiar al acesteia. Absența trăsăturilor formale (procedura specială, intenția de a statua o „lege fundamentală" pentru stat, concepută ca exhaustivă şi având forță juridică supremă), face ca valoarea constituțională a legilor respective să fie însuşi produsul unei cutume. Faptul că Parlamentul britanic nu a abrogat sau modificat *„Habeas Corpus Act"*, sau un alt act „constituțional" similar – deşi teoretic lucrul acesta ar fi fost oricând posibil în baza unui act adoptat cu majoritate simplă de către Camera Comunelor (care până în 1911, ar fi trebuit aprobat de Camera Lorzilor) – este consecința unei cutume constituționale. Forța juridică efectivă a acestor acte legislative esențiale, prestigiul şi valoarea lor simbolică decurg din împrejurarea că prin cutumă li se conferă importanța pe care o au.

Putem constata că drepturile şi libertățile fundamentale au constituit obiect al primelor consacrări juridice pozitive. Viața parlamentară britanică, precum şi organizarea guvernului şi controlul asupra acestuia rămân în continuare sub incidența unor cutume şi uzanțe constituționale. Teoretic, o constituție cutumiară este mult mai flexibilă decât o constituție scrisă, care de multe ori consacră expres în textul ei norme greoaie privind revizuirea. În fapt, însă, o constituție cutumiară se dovedeşte foarte stabilă, ataşamentul față de tradiție şi față de soluțiile politice confirmate de experiența practică fiind capabil să păstreze nealterată esența unei reglementări mai bine decât ar face-o stipularea unei bariere procedurale.

II. Criteriul modului de adoptare: constituții octroiate, constituții statut, constituții pact, constituții convenție şi constituții referendare

Clasificarea după criteriul modului de adoptare priveşte fireşte doar constituțiile scrise; constituțiile cutumiare, cristalizându-se treptat, nu pot fi „adoptate". Acest criteriu nu este unul pur tehnic, ci are o evidentă conotație politică, relevantă însă pentru constelația de forțe şi interese specifică secolului al XIX-lea. Într-o lucrare care sintetizează „originea, expansiunea şi caracterul" constituțiilor scrise de până la sfârşitul acelui secol,[1] sunt tratate distinct constituțiile concedate de monarhi (octroiate) şi pactele constituționale încheiate cu aceştia,[2] pe de o parte,

[1] CH. BORGEAUD, *Établissement et Révision des Constitutions en Amérique et en Europe*, Paris, Thorin et Fils, 1893. Autorul priveşte această evoluție ca mergând în direcția consolidării democrației, pe care o vede însă materializată în extinderea consultării poporului pin plebiscit. Tendința ar fi una de deplasare a procesului de revizuire a legii fundamentale dinspre puterile constituite spre exercitarea directă a puterii constituante a poporului (pp. 401-419).

[2] Aici apare o subdiviziune, dar nu pe baza modului de adoptare ci pe criterii politico-naționale, între grupul german şi cel „latin şi scandinav". Ca de atâtea ori în epocă, autorul urmăreşte o agendă politico-națională implicită, menită a sublinia superioritatea propriului sistem constituțional.

și „constituțiile populare" (existente pe atunci doar în Franța, SUA și Elveția) pe de altă parte. Categoriile clasice ale clasificării după criteriul modului de adoptare, sunt fixate din această epocă, fiind preluate și în literatura română.[1] Astfel, constituțiile scrise se clasifică în: a) constituții octroiate sau carte concedate; b) constituții statut; c) constituții pact; d) constituții convenție și e) constituții referendare.

a) Constituțiile octroiate[2] (numite și carte concedate) constituie sub aspect formal, acte unilaterale ale unui suveran. Ele reprezintă o emanație a puterii sale, în principiu absolute, dar în fapt sunt consecința erodării poziției politice a suveranului, care se vede constrâns de împrejurări la anumite concesii. Exemple în acest sens sunt: Carta constituțională a regelui Ludovic al XVIII-lea al Franței, din 4 iunie 1814, Constituția Regatului Piemontului și al Sardiniei din 4 martie 1848 („Statutul Albertin") sau Constituția japoneză din 11 februarie 1889[3].

b) Statutul constituie tot o emanație a voinței șefului statului, însă este supus aprobării prin populației prin plebiscit. Formal o constituție-statut reprezintă un progres prin implicarea voinței poporului și o recunoaștere a puterii constituante a acestuia, însă în practică deseori rezultatul unui plebiscit a putut fi determinat de către organizatorii acestuia, prin constrângere, intimidare, fraudă sau propagandă unilaterală. Chiar făcând abstracție de aceste modalități de influențare a electoratului, organizatorii unui plebiscit sau a unui referendum beneficiază întotdeauna de înclinația naturală a majorității populației de a prefera soluțiile concrete, chiar și cele criticabile, lipsei unei soluții și situației de incertitudine decurgând de aici. Exemple în acest sens: Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris (1864) din Principatele Unite sau Constituția supusă de Regele Carol al II-lea aprobării prin plebiscit în 27 februarie 1938.

c) Pactul este consecința unui compromis, încheiat de cele mai multe ori între monarh și forțele politice reprezentate în Parlament (nobilimea, „Starea a III-a" sau „burghezia"). Monarhul renunță la o parte din prerogativele sale tradiționale și se angajează să respecte actele Parlamentului. Actele prin care s-au instituit monarhiile constituționale în secolul al XIX-lea, reprezentând compromisuri între grupurile sociale conservatoare, în general apropiate dinastiei conducătoare (cler, nobilime, armată, corpul înalților funcționari) și „societatea civilă" sunt subsumabile categoriei de constituție-pact. Carta franceză din 14 august 1830 este invocată ca exemplu în acest sens.

d) Constituția-convenție reprezintă formă de legea fundamentală, care a fost dezbătută și adoptată de o adunare anume aleasă, în acest scop. Sub aspect formal, o constituție-convenție reprezintă emanația integrală a voinței poporului, manifestate prin reprezentanța națională, fără nici un fel de constrângeri ori limitări

[1] Vezi DISSESCU, pp. 254 și urm.

[2] Din fr. *octroyer* = a acorda, a concesiona.

[3] DRĂGANU I, p. 76.

impuse de tradiţie sau de ingerinţele puterii executive. Arhetipul constituţiilor-convenţie îl reprezintă Constituţia federală a Statelor Unite, adoptată de Convenţia Federală, întrunită la Philadelphia, în 1787.

e) Constituţia referendară este legea fundamentală adoptată de o reprezentanţă naţională (adunare constituantă) supusă ulterior aprobării poporului prin referendum. Observaţiile formulate cu privire la constituţia-statut sunt în linii mari valabile şi aici; tendinţa firească a poporului va fi întotdeauna să aprobe constituţia propusă, chiar şi în cazul în care rezervele faţă de ea sunt numeroase şi consistente. Pe de altă parte, dezbaterea publică a textului constituţional în adunarea constituantă oferă garanţii ale reflectării în mod echilibrat şi echitabil a intereselor mai multor categorii sociale şi orientări politice în textul constituţiei. Aprobarea (după cum am precizat, uşor de anticipat) a poporului prin referendum prezintă atuul legitimării superioare a constituţiei respective, fapt dezirabil în cazul în care confruntări politice recente pe plan intern şi crize nesoluţionate în momentul adoptării constituţiei ar fi de natură să afecteze imaginea de reprezentativitate a adunării constituante, dominată de o majoritate inevitabil diferită de cea a parlamentelor de mai târziu, afectând astfel indirect autoritatea legii fundamentale.

Sub aspectul modalităţii de revizuire, constituţiile pot fi suple sau rigide. Şi această clasificare este aplicabilă doar constituţiilor scrise, din moment ce constituţiile cutumiare nu sunt susceptibile de revizuire. Rigiditatea constituţională constituie un important corolar al supremaţiei legii fundamentale. Aprecierea rigidităţii nu trebuie făcută doar în funcţie de procedurile prevăzute pentru revizuire, ci şi în funcţie de efectivitatea aplicării lor. În anumite împrejurări, o constituţie stabilind proceduri mai complicate de revizuire poate fi revizuită mai frecvent decât o constituţie cuprinzând norme mai suple.

Constituţiile suple prevăd modalităţi simplificate de revizuire. Este vorba în general de adoptarea legii de revizuire cu o majoritate calificată (de regulă două treimi din numărul membrilor camerelor) de către legiuitorul ordinar (care devine constituant prin întrunirea acestei majorităţi calificate). Constituţiile comuniste au fost în general constituţii suple. Faţada politică democratică pe care s-au străduit să o afişeze regimurile totalitare de stânga impunea respectarea – aparentă şi din motive tactice – a anumitor reguli ale jocului democratic, dar rigiditatea constituţională, ca şi controlul constituţionalităţii legilor, nu făceau parte din această categorie. Adoptarea expeditivă – uneori intempestivă – a unor decizii politice într-un stat comunist reclama o procedură legislativă rapidă, care ar fi fost stânjenită de o rigiditate constituţională excesivă. Constituţii suple întâlnim însă şi în state democratice. Constituţia Germaniei din 1919 ca şi Legea fundamentală a Republicii Federale Germania, din 1949, sunt constituţii suple.

Constituţiile rigide prevăd modalităţi greoaie de revizuire, stabilind uneori condiţii suplimentare. Astfel Constituţia americană din 1787 stabilea anumite interdicţii şi limitări privind revizuirea sa în următorii 10 ani de la adoptare.

Constituția americană prevede adoptarea amendamentelor(=legi de revizuire) cu o majoritate de două treimi a ambelor Camere ale Congresului, urmată de ratificarea acestora de către state. Amendamentul intră în vigoare după ratificarea sa de către trei sferturi din numărul statelor membre ale federației. Constituțiile române din 1866, din 1923 și din 1938, ca și actuala Constituție pot fi calificate drept constituții rigide. Condițiile și procedura de revizuire a Constituției României din 1991 vor fi examinate în secțiunea următoare.

III. Constituții dogmatice și constituții istorice

Sub aspectul unității de concepție și al coerenței conținutului, constituțiile pot fi **dogmatice** sau **istorice**.[1] Prima categorie privește exclusiv constituțiile scrise, care conțin repere axiologice explicite și exprimă o ideologie politică clar decelabilă din textul lor. Este vorba în special de constituțiile revoluționare franceze, al căror conținut lasă să se vadă concepția despre om și societate a autorilor lor. Constituțiile cutumiare sunt întotdeauna constituții istorice. Normele lor s-au cristalizat de-a lungul timpului, sub impactul unor evenimente politice sau sociale concrete; ele reprezintă o sumă de soluții juridice descoperite de-a lungul timpului în vederea rezolvării unor crize sau probleme de ordin practic, fără un efort deliberat sau măcar conștient de a urma o linie ideologică sau un principiu anume de filosofie politică. Unele constituții scrise au un pronunțat caracter istoric, în sensul că la origine intenția autorilor era de a se limita la rezolvarea unor probleme politice concrete și urgente, lăsând anumite probleme de principiu nesoluționate, urmând ca decidenții politici din viitor sau chiar generațiile viitoare să găsească formula definitivă. Este cazul Constituției SUA din 1787, dar și al legilor constituționale franceze din 1875.

În majoritatea cazurilor, constituțiile scrise au o evidentă componentă dogmatică, însă își păstrează un anumit caracter istoric sau, dacă nu îl au de la început, îl dobândesc de-a lungul timpului.

IV. Criteriul „ontologic": constituții normative, constituții nominale și constituții semnatice

Criteriul ontologic, al realității unei constituții ia în considerare împrejurarea că, indiferent de modul de adoptare, de rigiditate sau de caracterul dispozițiilor pe care le conțin, constituțiile scrise au un rol diferit în statele a căror fizionomie politică și juridică o configurează. Nu toate „există" cu adevărat pe plan normativ sau, cel puțin, nu în aceeași măsură. În loc de a examina substanța și conținutul

[1] Vezi DISSESCU, pp. 417-418; vezi și CH.H. MacILWAIN, *Constitutionalism, Ancient and Modern*, Ithaca NY, Cornell University Press, 1947.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

constituţiilor, analiza onologică ia în considerare concordanţa dintre normele constituţionale şi realitatea proceselor de putere. Această analiză este operată de Karl Loewenstein (1891-1973),[1] important politolog şi constituţionalist german de origine evreiască, forţat după 1933 să emigreze în SUA.

Constituţiile **normative** sunt cele în care normele constituţionale domină procesul politic, şi nu invers. Ea are nevoie de un climat naţional favorabil. Este necesar ca obişnuinţele îndătinate faţă de tehnicile autocratice de guvernare se fi estompat suficient de mult, atât în privinţa deţinătorilor puterii, cât şi în cea a guvernaţilor. Pentru aceasta nu este suficient să fie validă din punct de vedere juridic. Ea trebuie să fie vie, să fie „trăită" de conducători şi conduşi deopotrivă, să integreze societatea statală şi să se integreze în aceasta. Societatea statală şi constituţia trebuie să intre în simbioză. Constituţia normativă se aseamănă unui costum, care se potriveşte celui care-l poartă şi care este efectiv purtat de acesta.

Constituţia nominală este validă din punct de vedere juridic: ea este „în vigoare." Dinamica procesului politic nu urmează însă normele constituţionale, practica constituţională nu coincide cu litera constituţiei. Constituţiile nu sunt modificate prin legi constituţionale, ci sunt supuse, şi încă în mare măsură, unei metamorfoze insesizabile operate prin norme instituite prin cutume şi uzanţe politice. Există însă speranţa, bazată pe buna-credinţă a guvernanţilor şi a guvernaţilor, ca mai devreme sau mai târziu, realitatea procesului politic să coincidă cu modelul prevăzut în constituţie. Funcţia primară a constituţiei nominale este una educativă; ea are ţelul ca într-un viitor mai depărtat sau mai apropiat să devină pe deplin normativă şi să determine dinamica procesului politic, în loc să se conformeze docil acesteia. Ea poate fi comparată, în lui formularea Loewenstein, cu un costum prea larg, care se află încă în şifonier. Când corpul politic al naţiunii s-a maturizat suficient pentru a-l purta, acesta va fi purtat efectiv.

Constituţiile semnatice sunt cele a căror realitate ontologică nu reprezintă altceva decât formalizarea raporturilor de putere existente în acel moment, spre folosul exclusiv al deţinătorilor de fapt ai puterii. Ea poate foarte bine să fie juridic validă, iar textul ei să reflecte raporturile reale de putere. Pe când funcţia originară a constituţiilor scrise era cea de a limita concentrarea puterii şi de a face posibilă evoluţia liberă a forţelor sociale în cadrul normelor constituţionale, aici dinamica socială este îngrădită în libertatea sa de mişcare fiind constrânsă să urmeze direcţiile impuse de deţinătorii puterii. Chiar şi în absenţa unei constituţii în sens formal, procesul politic ar urma acelaşi curs. Asemenea constituţii nu mai sunt „costume", care se pot potrivi sau nu cu corpul politic al unei naţiuni; ele nu sunt menite să fie „purtate", ele nu sunt altceva decât măşti de carnaval.

---

[1] K. LOEWENSTEIN, *Verfassungslehre*, ed. a 3-a, Mohr (Siebeck), Tübingen, 2000, pp. 151-157 (ediţia originală: 1957, University of Chicago Press).

V. Criteriul modului de revizuire: constituții flexibile și constituții rigide

Sub aspectul posibilității de revizuire, constituțiile pot fi **flexibile** sau **rigide**. Constituțiile flexibile sunt cele ușor de revizuit. De regulă, modificarea unei constituții flexibile reclamă adoptarea legii de revizuire doar cu majoritatea calificată de două treimi din numărul membrilor corpului legislativ, fără a se mai stipula alte condiții.

Este cazul în primul rând al constituțiilor din anii socialismului. Acestea aveau un rol pur decorativ și marcau mai degrabă decât exprimau raporturile reale de putere în cadrul regimului totalitar comunist. Prin urmare, adoptarea anumitor măsuri importante urgente ale conducerii politice care reclamau și formă legislativă nu trebuia să fie zădărnicită ori temporizată de obstacole constituționale. De exemplu, în 1987, în timpul unei campanii propagandistice îndreptate contra NATO de statele Pactului de la Varșovia, prin care se proclamau zgomotos lupta pentru pace și dezarmarea, Nicolae Ceaușescu a anunțat reducerea cu 10% a cheltuielilor militare, a efectivelor forțelor armate și a armamentului.[1] Pentru a da un impact propagandistic cât mai mare acestei măsuri și a culege laurii internaționali ai unei atitudini pacifiste exemplare, liderul comunist român a anunțat supunerea acestei măsuri aprobării poporului prin referendum. Puține îndoieli existau în privința rezultatului unei asemenea consultări.[2] Problema era că în Constituția în vigoare la acea dată (cea adoptată la 21 august 1965) nu era prevăzut referendumul. Deficiența a fost rezolvată prompt prin revizuirea expeditivă a legii fundamentale: Marea Adunare Națională a dobândit o nouă atribuție, de a decide consultarea poporului prin referendum și și-a exercitat-o neîntârziat, dând ocazia poporului să aprobe, încă o dată, măsurile conducerii de partid și de stat.

Nu întotdeauna flexibilitatea constituțională este asociată cu un regim totalitar sau cu constituții fictive. Legea Fundamentală din 1949 a Germaniei permite o revizuire ușoară. Legiuitorul a făcut uz de peste cincizeci de ori de această posibilitate în puțin peste o jumate de secol; în medie, aproape o revizuire anual. Totuși Germania și-a păstrat fizionomia constituțională, iar legea ei fundamentală reprezintă unul din modelele de succes ale ingineriei constituționale.

Constituțiile rigide sunt cele care impun condiții și proceduri care fac deosebit de dificilă revizuirea. Constituția SUA este un exemplu elocvent în acest sens. În peste 225 de ani, au fost adoptate doar 27 de amendamente ale Constituției: primele 10 în 1791, iar ultimul în 1992. Dacă facem abstracție de primele 10 amendamente

---

[1] Măsura constituia totodată și o binevenită relaxare bugetară într-o economie care făcea eforturi mari pentru a-și achita datoriile externe.

[2] Consultările electoratului din acei ani erau caracterizate, conform datelor oficiale, de o prezență la urne de aproape 100% și de un vot afirmativ de peste 95%.

(formând aşa-numitul American Bill of Rights), care întregeau o constituţie iniţial lipsită de un catalog al drepturilor fundamentale, rămân 17 amendamente în 224 de ani: în medie un amendament la peste 13 ani.

Constituţia română din 1991 este de asemenea o constituţie rigidă. Procedura prevăzută în art. 151 reclamă aprobarea legii de revizuire prin referendum, iar experienţa revizuirii din 2003 a arătat că cvorumul stabilit de lege pentru validarea unui referendum constituţional este greu de atins. Recenta modificare a legii referendumului, prin care cvorumul a fost coborât la 30% reprezintă prin urmare o anumită atenuare a rigidităţii constituţionale.

§12. Puterea constituantă. Legalitate şi legitimitate

La modul ideal, adoptarea sau „darea" constituţiei are loc în două situaţii. În prima variantă, comunitate îşi primeşte propria constituţie, întemeindu-şi astfel statul. Aici fondarea statului şi adoptarea legii sale fundamentale coincid. Modelul istoric în acest sens îl reprezintă Constituţia SUA din 1787. În cealaltă variantă, în cadrul unui stat deja existent, constituţia este înlocuită pe cale revoluţionară cu una nouă; ordinea veche este răsturnată şi este întemeiată o nouă ordine, pe baza unei noi legitimităţi. Prototipul istoric al unei asemenea răsturnări îl reprezintă Revoluţia franceză din 1789.[1]

Temeiul unei noi ordini, care să o înlocuiască pe cea existentă anterior, îl constituie voinţa poporului. Poporul în întregul său, privit ca autor al răsturnării politice şi juridice îşi manifestă aici **puterea constituantă**.

Doctrina puterii constituante este legată de numele lui Emmanuel Joseph Sieyès. În celebra sa lucrare[2] apărută puţin înainte de declanşarea Revoluţiei franceze, examinează aspectele constituţionale ale aşteptatelor reforme ce urmau a fi adoptate de Stările generale care fuseseră convocate în mai 1789.[3] Sieyès porneşte de la ipoteza, pe care o consideră de la sine înţeleasă, că Regele va propune Stărilor o serie de reforme ample şi profunde, dorite de întreaga societate. În ordinea constituţională a Vechiului Regim, deciziile importante erau

---

[1] J. ISENSEE, *Der Volk als Grund der Verfassung – Mythos und Relevanz der Lehre von der verfassunggebende Gewalt*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1995, p. 12 (în continuare: J. ISENSEE, *Der Volk* ...); C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, pp. 77-78.

[2] E.J. SIEYÈS, Qu'est-ce que le tiers état [1789], précédé de *l'essai sur les privilèges*, édition critique avec une introduction par Edme Champion, Paris: Au siège de la société, 1888.

[3] După o lungă perioadă (1611-1789) în care Stările nu au mai fost convocate. Regii Franţei, având o poziţie politică foarte solidă, şi-au permis să guverneze fără concursul acestora. Criza financiară din anii 1783-1789 a obligat însă Regele să convoace Stările, al căror acord era necesar pentru a impune noi taxe. Era o ocazie unică pentru acestea de a cere şi impune reforme fundamentale în stat.

adoptate de Rege cu consimțământul tuturor celor trei stări (clerul, nobilimea și „Starea a treia"– burghezia), împreună, iar fiecare din ele, singură, putea bloca orice decizie. Una din reforme viza tocmai recunoașterea și consacrarea rolului Stării a treia, care prin număr și prin contribuția sa pe plan fiscal și economic, dar și științific și cultural, depășea net celelalte două stări luate împreună. Pentru Sieyès Starea a treia se identifica cu națiunea; ei singure trebuia să-i revină dreptul de decizie, care în regimul existent la acea dată, era exercitat de cele trei stări împreună. Evident, o asemenea reformă s-ar fi blocat automat prin opoziția uneia dintre stările privilegiate. Ea nu putea fi adoptată decât cu prețul încălcării ordinii existente, a vechii „constituții". Pentru a justifica o asemenea încălcare, Sieyès introduce conceptul de putere constituantă, precum și distincția dintre puterea constituantă și „puterile constituite".[1] Regele și Stările erau puteri constituite, iar existența lor depindea de puterea constituantă a poporului. Aceasta din urmă putea fi exercitată oricând și nu era legată prin niciun fel de forme și proceduri. Prin urmare nu se putea cere poporului să-și manifeste voința supremă și absolută doar în formele constituționale existente, prin intermediul puterilor constituite.

Ideea că puterea rezidă esențialmente în popor nu este o inovație a secolului al XVIII-lea. Pe parcursul întregului Ev Mediu doctrinele guvernării „descendente", au conviețuit cu cele ale legitimării „ascendente". În primele, legitimitatea provenea de la Dumnezeu, era transmisă papei sau monarhilor iar de aici magistraților numiți de ei, iar, în cele din urmă, legitimitatea divină se manifesta prin voința poporului, care-și alegea regii și magistrații.[2] Conflictele fățișe – precum cele între Rege și Parlament în timpul războiului civil englez (1642-1649) au determinat radicalizarea unor concepții și evidențierea implicațiilor lor practice. Pentru republicanul englez John Milton, „puterea Regilor și a Magistraților nu este decât derivată, transferată și încredințată lor de către popor, spre Binele Comun al tuturor, și în care puterea rezidă în mod fundamental, și nu le poate fi luată, fără a le încălca dreptul natural înnăscut".[3] Noutatea conceptului de putere constituantă constă mai ales în aceea că voința poporului, nelegată de instituțiile, formele și procedurile existente, poate oricând restrânge sau

[1] Care urma modelul familiar în epocă al distincției dintre Creator și creatură în teologie sau dintre *natura naturans* și *natura naturata* din filosofia lui Spinoza. Vezi C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, pp. 79-80.

[2] W. ULLMANN, *Principles of Government and Politics in the Middle Ages*, 4th edition, Methuen, London, 1978, pp. 19-26.

[3] J. MILTON, *The Tenure of Kings and Magistrates* [1649], edited with introduction and notes by William Talbot Allison, Henry Holt, New York, 1911, p. 72 („...the power of Kings and Magistrates is nothing else, but what onely derivative, transferred and committed to them in trust from the people, to the Common good of them all, in whom the power yet remains fundamentally, and cannot be tak'n from them, without a violation of their natural birthright...").

suprima puterile constituite; în formularea lui Sieyès, „este suficient că naţiunea vrea."

Noţiunea de putere constituantă se caracterizează prin polivalenţa funcţiilor.[1] Ea poate delegitima un regim constituţional instituit, după cum poate legitima o viitoare constituţie. Ea este utilă în legitimarea unei revoluţii, dar şi în apărarea ordinii constituţionale existente, căreia i se atribuie misiunea realizării obiectivelor unei revoluţii din trecut. Puterea constituantă serveşte atât la întemeierea unei noi ordini, a unui nou început în viaţa constituţională, cât şi la menţinerea tradiţiei, prin trimitere la momentul fondării statului sau la cel al instituirii regimului. Recursul la popor şi la puterea sa constituantă poate duce atât la juridicizarea ordinii statale, la aşezarea disputelor politice pe făgaşul unor forme şi proceduri judiciare, cât şi la politizarea acestei ordini şi la destabilizarea statului şi a constituţiei.[2]

Puterea constituantă se află în antinomie cu ideea de reprezentare sub aspectul decelării titularului ultim al suveranităţii. Într-o democraţie reprezentativă, actele puterilor constituite (monarh sau alt şef de stat, guvern, parlament ori reprezentanţă naţională) sunt atribuibile poporului, cu alte cuvinte există o prezumţie că poporul şi-a manifestat voinţa în acest sens. Reprezentanţii sunt prezumaţi a acţiona în numele poporului. O acţiune politică îndreptată contra ordinii existente şi a organelor reprezentative va invoca întotdeauna poporul ca temei al său şi va nega legitimitatea acestor organe. În discursul juridic, se va invoca puterea constituantă a poporului. Dacă acţiunea de răsturnare („uzurpare", „înaltă trădare", „lovitură de stat" sau „revoluţie") reuşeşte şi noua ordine politică se stabilizează, putem considera că a apărut o nouă ordine constituţională; puterea constituantă a poporului s-a manifestat direct şi a înlăturat puterile constituite ale vechiului regim. Poporul, nefiind legat de formele şi procedurile consacrate de ordinea anterioară, şi-a dat o nouă constituţie.

În majoritatea cursurilor şi tratatelor de drept constituţional, puterea constituantă este clasificată în două categorii: **putere constituantă originară** (când poporul îşi dă o nouă constituţie, ignorând sau încălcând regulile vechii ordini constituţionale, abrogate) şi **putere constituantă derivată** (când are loc revizuirea constituţiei, de către puterile constituite, conform regulilor constituţiei existente). În baza distincţiei schmittiene între constituţie şi lege constituţională, consider că în al doilea caz – cel al revizuirii constituţiei, adică al modificării sale conform regulilor stabilite de aceasta – nu este vorba de adoptarea unei constituţii. O lege de revizuire este o simplă lege constituţională şi nu implică exerciţiul puterii constituante, ci doar exercitarea de către puterile constituite a competenţelor ce le revin în baza constituţiei în vigoare.

---

[1] J. ISENSEE, *Der Volk* ..., pp. 30-34.

[2] Evoluţiile recente din viaţa politică românească arată că a doua variantă este mai probabilă.

§13. Revizuirea Constituției

I. Necesitatea revizuirii constituției

În formularea autorului primului manual de drept constituțional în limba română, „O Constituție póte conține greșelĭ, însă aceste greșelĭ se pot corige. Modificările trebuie făcute cu o reservă estremă: căcĭ prin esența eĭ legea constituțională conține ideea fixităței și a durateĭ: și pentru a nu se procede cu ușurință la facerea acestor modificări, legea fundamentală a luat măsuri riguróse și grele. Și acésta a dispus-o legiuitorul, ca să arate că modificarea cerută a fost obiectul unui esamen scrupulos și aprofundat."[1]

Constituția se distinge de celelalte legi printr-un înalt grad de stabilitate. Totuși, regulile fixate prin textul constituțional exprimă un anumit compromis concret între dezideratele abstracte ale unor înalte principii politice de ordin general și constelația schimbătoare de forțe și interese politice ale momentului. Putem vorbi în acest sens de un „amalgam" între tradițiile naționale specifice și idealul statului de drept.[2] Principiile generale statuate în textul constituției pot la rândul lor să reclame anumite soluții normative concrete, prin care normele constituționale să dobândească efectivitate. Pe baza experienței practice în plan politic și constituțional, anumite prevederi constituționale pot fi completate, rectificate sau modificate.

În plus, anumite decizii fundamentale care definesc fizionomia politică a statului respectiv alcătuind ceea ce Carl Schmitt numea constituție în sens pozitiv – constituția ca decizie de ansamblu asupra modului și formei de existență a unității politice[3] – pot fi ele însele redefinite sau modificate. În acest context devine relevantă distincția, amintită mai sus, între constituție și legea constituțională. În cadrul aceleiași constituții – privită ca decizie asupra modului și formei de existență a unității politice – sunt posibile mai multe variante normative: de exemplu mandatul șefului statului ori al parlamentului poate fi scurtat sau prelungit; atribuțiile unuia ori altuia din organele constituționale pot fi extinse sau restrânse; catalogul drepturilor fundamentale poate fi extins. Schimbările de această natură nu implică însă schimbarea „constituției", sunt doar „legi constituționale" în terminologia schmittiană. Dacă este schimbată una din deciziile politice fundamentale (federalism sau stat unitar, separația puterilor și statul de drept, garanția drepturilor fundamentale etc.) avem de-a face cu o nouă constituție, chiar și atunci

---

[1] C.J. SULIOTIS, *Elemente de drept constituțional*, Bucuresci, Typographia Jurnalului „Curierul Românesc", 1881, p. 361-362.

[2] Vezi, în acest sens, și ȘT. DEACONU, *Drept constituțional*, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p. 40, cu referință la Boris Mirkine-Guétzevitch.

[3] C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, pp. 21-36.

când sub aspect formal ne-am afla „doar" în faţa vechii constituţii revizuite.[1] Dreptul poporului de a-şi completa, schimba, înlătura sau abroga propria constituţie este în afara oricărei discuţii; în formularea lui Thomas Jefferson, nicio generaţie nu poate pretinde să lege pentru vecie generaţiile viitoare de propriile ei decizii. Ca atare, chiar şi deciziile fundamentale ale constituantului pot fi revizuite, aceasta echivalând cu adoptarea unei noi constituţii în sens pozitiv.

În concluzie, putem afirma că schimbarea legii fundamentale reprezintă un proces obişnuit în evoluţia politică a unei naţiuni. Schimbarea poate avea loc „pe nesimţite", prin interpretarea diferită a unor texte constituţionale, caz în care unii autori vorbesc de transformare constituţională.[2] Schimbarea mai poate fi şi explicită, prin eliminarea unor decizii politice fundamentale şi adoptarea unora noi. Ea se poate produce pe calea unei revizuiri obişnuite, cu păstrarea învelişului formal al vechii ordini constituţionale, dar şi pe cea a abrogării vechii constituţii şi a înlocuirii sale cu o nouă lege fundamentală. În fine, schimbarea mai poate avea loc şi ca o modificare a legii constituţionale (revizuire a constituţiei în sensul propriu zis al cuvântului); în cadrul aceloraşi decizii fundamentale sunt modificare anumite dispoziţii de detaliu ale textului constituţional. De multe ori revizuirea constituţiei are rolul de supapă de siguranţă, atenuând rigiditatea excesivă a legii fundamentale, eliminând dispoziţiile nesustenabile şi soluţiile neviabile şi contribuind, aparent paradoxal, la stabilitatea în timp a legii fundamentale.

II. Procedura revizuirii constituţiei

Constituţia română din 8 decembrie 1991 poate fi calificată drept o constituţie rigidă. Rigiditatea se manifestă sub următoarele aspecte: a) limitarea iniţiativei revizuirii; b) procedura de revizuire; şi c) stipularea unor limite ale revizuirii. Revizuirea este reglementată de dispoziţiile Titlului VI al legii fundamentale (art. 150-152).

Iniţiativa revizuirii este prevăzută în art. 150. Ea poate fi exercitată de către Preşedintele României la propunerea Guvernului, de către un sfert din numărul total al deputaţilor sau al senatorilor precum şi de 500.000 de cetăţeni cu drept de vot. Aceştia trebuie să provină din cel puţin jumătate din judeţele ţării astfel încât,

[1] De exemplu, Ungaria şi-a adoptat prima constituţie scrisă în 1948, sub regim comunist. Formal ea a rămas în vigoare până în 2011, când a fost adoptată actuala sa lege fundamentală. În acest interval de timp, Constituţia din 1948 a suferit revizuiri substanţiale, în special începând cu anul 1990. Aceste schimbări au dat Ungariei practic o nouă constituţie, deşi sub aspect formal, ea era doar versiunea revizuită a celei din 1948.

[2] Este cazul constituţiilor rigide, cum este cea a SUA. Aici au avut loc mutaţii majore pe planul mentalităţilor politice şi al practicilor instituţionale, induse de schimbarea jurisprudenţei Curţii Supreme. Aceste schimbări depăşesc cu mult amploarea celor produse în urma adoptării amendamentelor constituţionale din ultimul secol.

din fiecare dintre acestea să se obțină cel puțin 10.000 de semnături în sprijinul inițiativei de revizuire. Curtea Constituțională se pronunță din oficiu asupra legilor de revizuire [art. 146 lit. a)]. Ea se mai pronunță asupra inițiativelor legislative – inclusiv de revizuire – ale cetățenilor [art. 146 lit. j)].

Legea de revizuire trebuie adoptată de ambele Camere ale Parlamentului cu o majoritate de două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere. În cazul în care prin procedura de mediere nu se ajunge la acord, Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, hotărăsc cu votul a cel puțin trei pătrimi din numărul total al deputaților și senatorilor. Legea de revizuire este definitivă numai după confirmarea ei prin referendum. Referendumul va fi organizat conform dispozițiilor Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului.

În privința limitelor revizuirii, art. 152 stabilește trei categorii de interdicții: a) de ordin material; b) sub aspectul finalității și c) de ordin temporal.

Dispozițiile constituționale privind caracterul național, unitar, independent și indivizibil al statului român, forma republicană de guvernământ, integritatea teritoriului, independența justiției, pluralismul politic și limba oficială nu pot forma obiectul revizuirii [art. 152 alin. (1)].

Nu este admisă revizuirea – indiferent de dispozițiile care formează obiectul acesteia – în cazul in care are drept efect suprimarea unor drepturi sau libertăți fundamentale ori a garanțiilor acestora [art. 152 alin. (2)].

În fine, Constituția nu poate fi revizuită pe durata stării de asediu sau a stării de urgență, în timp de război sau în perioada de prelungire a mandatului Parlamentului [art. 152 alin. (3) și art. 63 alin. (4) fraza a 2-a teza I].

§14. Controlul de constituționalitate

I. Necesitatea controlului de constituționalitate

Ca lege fundamentală a statului, constituția cuprinde nu numai reguli privitoare la organele de stat și la procedura legislativă, ci și un catalog al drepturilor și libertăților fundamentale; ea apare deci nu doar ca un sistem de norme procedurale, ci ca un ansamblu de reguli de fond. Încălcarea unor norme privind drepturile individului constituie cea mai evidentă manifestare abuzivă a puterii legiuitoare, iar într-un sistem politic bazat pe atribuirea celor mai largi prerogative către parlament, această încălcare riscă să rămână nesancționată.[1] De altfel, nici încăl-

[1] Trebuie să precizăm că atribuțiile parlamentului în materie de legiferare nu s-au cristalizat decât treptat. În Anglia, Parlamentul avea inițial rolul de a stabili, ca instanță supremă, conținutul cert și definitiv al „legii" (în sensul de „lege a țării", lege comună sau „common law", cu caracter preponderent cutumiar), treptat hotărârile acestuia au dobândit un caracter general, statuând dincolo de limitele cazului examinat. La origine competența primordială a acestei adunări era eminamente

carea dispoziţiilor organizatorice ale constituţiei nu este lipsită de urmări. Chiar dacă scurtarea sau simplificarea unor proceduri constituţionale sau încălcarea limitelor stricte a unor competenţe pare să rezolve practic şi expeditiv o problemă urgentă, o asemenea soluţie deschide poarta unor abuzuri imprevizibile şi mult mai grave în viitor. Prin urmare, garanţia supremaţiei constituţiei implică existenţa unui mecanism care să lipsească de efecte actele contrare dispoziţiilor constituţionale.

Un asemenea mecanism trebuie în primul rând să vizeze actele puterii legislative. Controlul constituţionalităţii legilor nu epuizează însă domeniul controlului de constituţionalitate. Actele emise de guvern în urma delegării legislative[1] pot de asemenea să contravină legii fundamentale. Legea de abilitare poate fi constituţională, însă guvernul poate reglementa depăşind limitele acesteia sau încălcând drepturi fundamentale garantate de constituţie. Probleme de acest gen mai pot să apară în statele federale, în privinţa conflictelor de competenţă între federaţie şi state sau în cazul unei legi statale care contravine unei legi federale. De asemenea anumite litigii de natură electorală pot privi alegerea unor autorităţi constituţionale sau rezultatele unui referendum. Între autorităţile publice mai pot surveni (alte) conflicte cu privire la interpretarea unor dispoziţii constituţionale. Controlul de constituţionalitate trebuie prin urmare să se întindă dincolo de domeniul strict al controlului constituţionalităţii legilor, să privească şi alte acte şi, în anumite împrejurări, să se extindă asupra unor fapte care au relevanţă în viaţa politică şi constituţională a statului. Toate aceste modalităţi de control au ca element comun **interpretarea constituţiei**, în raport cu anumite legi sau cu dispoziţii concrete ale acestora, cu alte acte normative ori individuale sau cu anumite fapte.

Latura cea mai importanţă a controlului de constituţionalitate o reprezintă **controlul constituţionalităţii legilor**. În mod normal, un asemenea control este realizat de un organ independent, altul decât cel care a elaborat norma juridică supusă controlului. Este de precizat că, în cazul exercitării unui asemenea control, constatarea încălcării de către legiuitor a dispoziţiilor legii fundamentale nu are drept consecinţă abrogarea sau „anularea" legii – conform exigenţelor principiului separaţiei puterilor în stat, doar parlamentul poate abroga o lege – ci doar lipsirea ei de efecte, fie faţă de părţile unui litigiu, fie faţă de toţi subiecţii de drept. Practic

---

judiciară. Chiar şi în prezent, Camera Lorzilor mai păstrează atribuţiile de instanţă supremă a Regatului Unit. O competenţă judiciară reziduală întâlnim şi în cazul Senatului SUA, în ceea ce priveşte procedura de „impeachment". Vezi, pentru detalii în privinţa Parlamentului englez, CH.H. McILLWAIN, *The High Court of Parliament and its Supremacy. An Historical Essay on the Boundaries between Legislation and Adjudication in England*, New Haven: Yale University Press, 1910, în special pp. 3-38, 103-104, 109-246.

[1] Iar în cazul ordonanţelor de urgenţă prevăzute de art. 115 alin. (4), chiar şi în absenţa unei delegări legislative exprese.

însă, consecința declarării neconstituționalității este aceeași cu a abrogării: legea neconstituțională nu se mai aplică.

II. Forme de control al constituționalității legilor

Controlul constituționalității legilor poate fi politic, parlamentar sau jurisdicțional. Unii autori menționează și un control prin intermediul opiniei publice;[1] în cazul unor grave încălcări a ordinii constituționale sau a drepturilor fundamentale, poporul se poate opune guvernanților și are chiar un drept la insurecție. „Dreptul la rezistență" era frecvent invocat în evul mediu, într-o epocă în care noțiunea de suveranitate nu era clar conturată, iar puterea statului era departe de a fi necontestată. În secolele al XVI-lea și al XVII-lea, autori de orientare jusnaturalistă (Vitoria, Suarez, Althusius, Grotius) au făcut deseori referiri la un asemenea drept. Chiar și în prezent, îl consacră dispoziții constituționale [art. 20 alin. (4) al Legii Fundamentale a Germaniei din 1949][2]. Dreptul la rezistență nu constituie însă un control de constituționalitate; exercitarea sa poate duce la înlăturarea unui guvern sau chiar la prăbușirea unui sistem politic și constituțional dar nicidecum la înlăturarea punctuală a unei dispoziții contrare legii fundamentale.

Controlul politic al constituționalității legilor a apărut în Franța. Conform Constituției anului VIII (=1799), el se exercita asupra proiectelor de lege, anterior promulgării acestora, de către Senat. În timpul celui de-al doilea Imperiu (1851-1870), Senatului îi reveneau atribuții similare. Caracterul politic al acestei forme de control decurgea din modul de constituire și din poziția celei de a doua camere; conform articolului 20 al Constituției din 1852, cu excepția cardinalilor, mareșalilor și amiralilor – membri de drept –, senatorii erau numiți de Președintele Republicii (iar, după instituirea Imperiului, de către Împărat). Controlul de constituționalitate realizat în prezent în Franța (prin Consiliul Constituțional) este considerat frecvent ca fiind un control politico-jurisdicțional, și aceasta în baza faptului că membrii acestui consiliu sunt numiți de către Președinte, Senat și respectiv de Adunarea Deputaților. Unii autori încadrează însă controlul instituit de Constituția franceză din 1958 în categoria controlului jurisdicțional.

Controlul parlamentar constă în examinarea legii, de regulă anterior adoptării acesteia, de regulă de către o comisie constituțională. Examinarea se face sub aspectul conformității cu constituția. Această formă de control a fost întâlnită în

---

[1] VRABIE I, pp. 288-289; M. PRÉLOT, J. BOULUIS, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1980, p. 221.

[2] Inserat în 1968 printr-o lege de revizuire a Constituției, aliniatul respective prevede că: „Toți germanii au drept de rezistență împotriva oricui încearcă să înlăture această ordine [constituțională], atunci când nici un alt remediu nu este posibil."

statele comuniste şi avea un caracter pur formal[1]. Conform concepţiei comuniste, de inspiraţie sovietică, privind organizarea politică şi constituţională a statului, adunările reprezentative (=parlamentele) erau „organe supreme ale puterii de stat", cărora le erau subordonate toate celelalte organe ale statului („ale administraţiei de stat", „organele judecătoreşti" şi cele ale „procuraturii"); un control exercitat de un organ aparţinând oricăreia din aceste din urmă categorii era incompatibil cu poziţia supremă a organelor „puterii de stat", constituind aşadar o negare a suveranităţii poporului. Controlul exercitat chiar de către organul a cărui activitate urmează a fi controlată nu are cum să fie efectiv; această formă de control a constituit de altfel una din modalităţile, prea puţin convingătoare de altfel, prin care statele comuniste căutau să creeze aparenţa unei vieţi politice şi parlamentare cât de cât democratice.

Singura formă efectivă şi imparţială de control al constituţionalităţii legilor este cea **jurisdicţională**. Împotriva unei asemenea forme de control se poate formula obiecţia – aparent redutabilă – că un act legislativ, exprimând voinţa generală manifestată prin intermediul reprezentanţei naţionale, este supus cenzurii unui organ al statului cu o legitimare democratică mult inferioară, şi anume judecătorului. Obiecţia poate fi înlăturată dacă luăm în considerare faptul că voinţa poporului îşi găseşte manifestarea cea mai înaltă în textul constituţiei, care limitează chiar şi voinţa legiuitorului. Or, pronunţându-se asupra constituţionalităţii unei legi, judecătorul nu face decât să evidenţieze aceste limite şi să dea curs voinţei poporului, aşa cum a fost consacrată în legea fundamentală.[2]

Această formă de control cunoaşte **două variante**: controlul realizat de către instanţele ordinare (în Statele Unite ale Americii şi – până în 1940 – şi în România) şi cel îndeplinit de instanţe speciale, şi anume de curţile constituţionale. Prima variantă de control a fost creată pe cale pretoriană.

Pretorul era, în Roma antică, un magistrat având atribuţii de ordin politic, militar şi jurisdicţional. Formal, el nu putea crea norme de drept („*praetor jus*

---

[1] Este vorba de o „formă denaturată" de control al constituţionalităţii legilor. Vezi I. DELEANU, *Justiţia constituţională*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1995, pp. 171-174 (în continuare: I. DELEANU, *Justiţia*...).

[2] Problema a fost abordată încă din secolul al XVII-lea de către „părinţii fondatori" ai Statelor Unite. Astfel, Alexander Hamilton subliniază că această formă de control presupune doar că puterea poporului este superioară atât celei a instanţelor judecătoreşti cât şi celei a Congresului, iar în caz de contradicţie între voinţa legislativului, exprimată în actele Congresului şi cea a poporului, exprimată prin Constituţie, judecătorii trebuie să acorde prioritate celei din urmă [„It only supposes, that the power of the people is superior to both (the courts and the Congress); and that where the will of the legislature, declared in its statutes, stands in opposition to that of the people, declared in the Constitution, the Judges ought to be governed by the latter rather than the former." – AL. HAMILTON, în *The Federalist*, nr. 78]. Acest argument a fost reiterat de altfel mai târziu de către John Marshall în cazul „Marbury vs. Madison".

facere non potest"). Atribuțiile sale judiciare erau limitate la organizarea proceselor între particulari; în acest sens el verifica admisibilitatea unei acțiuni și stabilea limitele înlăuntrul cărora aveau a se pronunța judecătorii, în funcție de faptul dacă aserțiunile reclamantului erau sau nu dovedite în fața acestora. Utilizând aceste atribuții, el a jucat un rol însemnat în configurarea instituțiilor dreptului roman și a creat numeroase reguli noi de drept, prin faptul că a condiționat exercitarea atribuțiilor sale în funcție de anumite împrejurări, neprevăzute de lege, a aplicat dispozițiile legii și în alte cazuri decât cele avute în vedere de aceasta și a refuzat aplicarea unor dispoziții în anumite situații, când această aplicare ar fi contravenit echității. În limbajul juridic actual, prin cale pretoriană se desemnează modalitatea de creare a unei instituții de drept de către practică, îndeosebi de către jurisprudență.

În cazul „**Marbury versus Madison**", pronunțat în 1803[1], Curtea Supremă a Statelor Unite respinge cererea reclamantului, William Marbury, invocând neconstituționalitatea unei legi. William Marbury fusese numit judecător de pace împreună cu alți partizani sau apropiați ai Partidului Federalist în ultimele zile ale administrației John Adams (1797-1801), înainte de intrarea în funcție a noului președinte, Thomas Jefferson. Pierzând alegerile din noiembrie 1800, atât pentru funcția de Președinte, cât și pentru Congres, federaliștii au căutat ca în ultimele luni înainte de predarea puterii să-și consolideze influența în sfera puterii judiciare. În urma îmbolnăvirii „oportune" a unui judecător la Curtea Supremă, secretarul de stat în funcție, John Marshall, este numit de Președinte judecător la această instanță, cu începere de la data încetării exercitării funcției sale de secretar de stat (4 martie 1801). În ultimele zile ale legislaturii vechiului Congres este adoptată o lege prevăzând înființarea unor noi instanțe judecătorești federale, iar în posturile astfel create sunt numiți apropiații regimului, printre care și Marbury. Acesta nu reușește să ajungă în timp util la Casa Albă pentru a-și primi ordinul de numire. Noul secretar de stat, James Madison, a refuzat să-i înmâneze ordinul de numire care era semnat de președintele Adams în ultima zi a mandatului său și avea deja aplicat sigiliul Statelor Unite.[2] Marbury s-a adresat Curții Supreme, cerând emiterea de către aceasta a unui ordin de injoncțiune („writ of mandamus"). Printr-un asemenea ordin se obliga o persoană sau o autoritate – în speță secretarul de stat – să-și îndeplinească o obligație prescrisă de lege. Curtea a apreciat dispozițiile legii din 1789, care stabilea competența în privința unor asemenea cereri,

[1] Pentru prezentarea în detaliu a deciziei, cu ample citate din textul original, vezi R. COSTACHE, *Curtea Supremă a Statelor Unite ale Americii. Marbury v. Madison, 23 februarie 1803*, în AUB Drept, Anul LIV, Serie Nouă, Iulie-Septembrie 2004 (III-2004), pp. 136-147.

[2] Faptul că ordinul era semnat și avea aplicat pe el sigiliul implica evidente consecințe juridice: actul de numire era adoptat în mod valabil, iar înmânarea ordinului avea doar semnificația unei operațiuni materiale la care era obligat secretarul de stat în funcție, personal sau printr-un subordonat de-al său.

ca fiind în contradicţie cu dispoziţiile articolului III, secţiunea a II-a din Constituţia americană, privitoare la competenţa Curţii Supreme.[1]

În raţionamentul său, John Marshall, preşedintele Curţii Supreme, a pornit de la faptul că, în cazul unei neconformităţi între Constituţie şi lege, judecătorul va fi în situaţia, fie de a ignora Constituţia aplicând legea, fie de a respecta legea fundamentală, neaplicând legea contrară acesteia. Obligaţia de a respecta legea nu înlătură obligaţia respectării Constituţiei. Atât actul Congresului (=Parlamentul Statelor Unite) cât şi Constituţia sunt legi, iar a stabili care este legea aplicabilă – şi, eventual, care lege nu va fi aplicată – constituie o atribuţie de domeniul puterii judecătoreşti. Evident judecătorul nu poate ignora Constituţia; în cazul însă în care o într-o lege se stipulează expres că dispoziţiile ei sunt aplicabile într-un caz dedus spre judecare instanţei şi aceste dispoziţii sunt contrare Constituţiei, dispoziţiile legii trebuie ignorate, în favoarea celor ale Constituţiei. Nu se poate susţine că un act legislativ al Congresului adoptat ulterior adoptării Constituţiei şi cuprinzând prevederi contrare dispoziţiilor acesteia ar reprezenta o modificare a respectivelor dispoziţii. Constituţia americană a stabilit în art. V o procedură specială de revizuire a prevederilor sale; or, aceste dispoziţii ar fi lipsite de sens în cazul în care s-ar admite posibilitatea modificării de către Congres, prin acte legislative adoptate după procedura ordinară, a normelor constituţionale.

Este de remarcat că, aparent surprinzător, John Marshall pronunţă o hotărâre contra intereselor unui reprezentant al grupării politice din care provenea şi convenabilă partidului politic rival acesteia. Poziţia sa, dar mai ales a Curţii Supreme, era însă foarte precară. Congresul şi Casa Albă, aflate sub controlul democrat-republicanilor, priveau cu ostilitate sfera judiciarului, percepută ca o citadelă a vechii puteri federaliste. Iritaţi de manevrele legislative de ultim moment ale vechii majorităţi, dar şi din dorinţa de a împiedica instanţa supremă să invalideze actul prin care abrogau unele reglementări din legislatura anterioară, democrat-republicanii, majoritari în Congres, au suprimat sesiunile din 1801 şi

[1] Contradicţia nu este evidentă la prima vedere: Legea din 1789 pe care-şi întemeia Marbury cererea conferea în secţiunea 13 în mod expres Curţii Supreme competenţa de a se pronunţa – în primă instanţă – asupra cererilor privind ordinele de injoncţiune în cazurile îndreptăţite prin principiile şi uzanţele legii, către orice curţi instituite sau persoane numite sub autoritatea Statelor Unite („... and shall have powers to issue ... writs of mandamus, in cases warranted by the principles and usages of law, to any courts appointed, or persons holding office, under the authority of the United States."). Art. III, secţiunea a 2-a, parag. 2, fraza 1 din Constituţie prevedea că „[î]n toate cazurile privind ambasadori, alţi miniştri publici şi consuli (public Ministers and Consuls), precum cele în care un stat va fi parte, Curtea [Supremă] va avea jurisdicţie originară [=în primă instanţă]." Argumentaţia judecătorului Marshall viza faptul că enunţând aceste situaţii, constituantul interzicea implicit legiuitorului ordinar să stabilească vreun alt caz în care Curtea Supremă urma să aibă jurisdicţie originară. În consecinţă, legea din 1789 ce conferea o asemenea competenţă era contrară constituţiei.

1802 ale Curții Supreme, permițând întrunirea ei abia în februarie 1803. O hotărâre contrară administrației Jefferson ar fi fost privită cu mare ostilitate și este foarte puțin probabil să fi fost pusă în executare. Prin hotărârea sa, Marshall satisface în aparență executivul respingând cererea lui Marbury, instituind pe de altă parte într-un mod mai puțin spectaculos dar eficient, o putere considerabilă, neprevăzută de textul constituției, în seama Curții Supreme: cea de a controla actele puterii legiuitoare sub aspectul conformității lor cu legea fundamentală.[1]

Un raționament similar a fost enunțat în România de Tribunalul Ilfov în 1912, în așa numitul „Proces al tramvaielor" („Societatea de Tramvaie București contra Primăriei Comunei București"). Declararea de către Tribunalul Ilfov a neconstituționalității unei legi adoptate în timpul guvernării conservatoare, precum și menținerea acestei soluții de către Înalta Curte de Justiție și Casație a dus la demisia guvernului conservator.[2]

„Societatea de Tramvaie București" fusese înființată în 1909, în timpul guvernării liberale, și avea ca obiect de activitate realizarea și exploatarea unei rețele unice de tramvaie în capitala țării, care să înlocuiască diversele linii particulare deja existente. Primăria „Comunei București"[3] participa la această societate cu terenurile necesare pentru linii, stații, depouri și ateliere, iar investitorii privați (în general bănci, în care liberalii dețineau controlul), cu capitalul necesar. Deși era constituită ca societate pe acțiuni, STB nu era propriu zis o societate comercială de drept privat (deși fuseseră emise acțiuni, iar asociații dobândiseră calitatea de acționari prin cumpărarea lor), nefiind înființată și nefuncționând sub imperiul prevederilor Codului comercial, ci în conformitate cu prevederile unei legi speciale (adoptată la 14 aprilie 1909); în baza acesteia, au fost adoptate statutele societății, prin Jurnal al Consiliului de Miniștri (echivalent cu hotărârile de Guvern de astăzi).[4] Deși era înființată prin lege (și nu doar prin liberul acord al asociaților), STB nu era nici persoană juridică de drept public: avea ce-i drept un scop de utilitate publică, însă era orientată și spre producerea unui profit, care urma a fi

---

[1] Un autor american nota în acest sens că „decizia este o capodoperă de diversiune, un exemplu strălucit al capacității judecătorului Marshall de a evita pericolul pe care în aparență îl înfruntă, de a avansa într-o direcție pe când oponenții săi se uită în alta" (the decision is a masterwork of indirection, a brilliant example of Chief Justice Marshall's capacity to sidestep danger while seeming to court it, to advance in one direction while his opponents are looking in another) - R. McKLOSKEY, *The American Supreme Court*, 1960, p. 40, apud G.R. STONE, L.M. SEIDMANN, C.R. SUNSTEIN, M.V. TUSHNET, *Constitutional Law*, Aspen Law & Business, New York, 2001, p. 31.

[2] Vezi A. IORDACHE, *Legislația conservatoare și criza balcanică*, în *Istoria Parlamentului și a vieții parlamentare în România*, Ed. Academiei RSR, București, 1983, pp. 430-445 (=Capitolul XIV), p. 440.

[3] Conform legislației timpului, unitățile administrative ale țării erau județul și comuna. Comunele puteau fi urbane și rurale.

[4] Jurnalul Consiliului de Miniștri nr. 633 din 23 mai 1909.

împărţit între asociaţi. Acest caracter *sui generis* al societăţii va avea relevanţă în timpul litigiului ce va urma.

Problemele au apărut după alternanţa la putere, când atât noul guvern, cât şi Primăria (controlată de conservatori) apreciază că beneficiile acesteia din urmă, stabilite prin statutele societăţii erau disproporţionat de mici în raport cu valoarea contribuţiei sale la patrimoniul societăţii. Conflictul a fost declanşat atunci când lucrările de extindere a reţelei (care ajunsese deja la o lungime totală de 15 km.) s-au intersectat cu una din vechile linii, ceea ce a determinat reacţia proprietarilor acesteia. Sesizată de conducerea societăţii, primarul refuză să intervină[1] (deşi Primăria avea şi calitatea de asociat în cadrul STB). În opinia primarului, societatea fusese înfiinţată ilegal, iar ulterior guvernul, la cererea primarului, care a acţionat pe baza împuternicirii emise de consiliul comunal al capitalei, printr-un nou Jurnal al Consiliului de Miniştri,[2] anulează statutele societăţii. Apoi Alexandru Marghiloman, ministru de interne, dispune oprirea lucrărilor în curs de execuţie la reţeaua de tramvaie.[3] STB cheamă în instanţă atât Primăria – care nu şi-a respectat obligaţiile de asociat –, cât şi Ministerul de Interne, care prin acte considerate ilegale a obstrucţionat activitatea societăţii. În cursul procesului – care chiar şi în această etapă ridică anumite probleme interesante de drept public – Parlamentul a adoptat o nouă lege, numită „de interpretare" a legii din 14 aprilie 1909. În baza acestei legi „de interpretare", adoptate la 18 decembrie 1911, erau impuse STB noi statute, iar acţionarii aveau opţiunea fie de a le accepta, fie de a primi înapoi capitalul vărsat plus o dobândă anuală de 6%[4] sau de a se adresa justiţiei pentru daune interese. Ca lege de interpretare, reglementarea respectivă urma a fi aplicată retroactiv, făcând corp comun cu legea interpretată (din 14 aprilie 1909). Este de precizat că, spre deosebire de actuala Constituţie, legea fundamentală din 1866 nu cuprindea nici o dispoziţie care să interzică retroactivitatea legilor. La primul termen al procesului care a urmat adoptării legii, reprezentanţii Primăriei şi ai Ministerului de Interne au cerut amânarea cauzei, pe motiv că în baza noii legi, societatea reclamantă urma să se reorganizeze (şi, de presupus, să renunţe la proces, datorită faptului că acţionarii prejudiciaţi prin măsurile autorităţilor şi interesaţi în continuarea procesului urmau să piardă controlului asupra societăţii). Reprezentanţii STB au ridicat însă excepţia de neconstituţionalitate, invocând neconformitatea cu legea fundamentală a legii din 18 decembrie 1909, care impunea

---

[1] M. CRISTE, *Începuturile controlului de constituţionalitate în România: Procesul Societăţii Tramvaielor*, în „Curentul Juridic", Anul VII, nr. 3-4 (18-19), 2004, accesibil on-line la http://revcurentjur.ro/arhiva/attachments_200434/recjurid043_42F.pdf.

[2] Jurnalul Consiliului de Miniştri nr. 905 din 8 iunie 1911.

[3] Idem, loc. cit.

[4] Reamintim că, în perioada antebelică, leul românesc (ca şi celelalte monede) avea acoperire în aur, biletele de bancă puteau fi oricând schimbate în monede de aur sau argint, iar inflaţia era foarte departe de dimensiunile ei actuale.

reorganizarea invocată de pârâți. Instanța (Tribunalul Ilfov, secția a II-a), s-a pronunțat la 2 februarie 1912, respingând cererea pârâților și constatând că legea din 18 decembrie 1912 este neconstituțională.

În formularea judecătorilor de la Tribunalul Ilfov, „Considerând că legiuitorul prin această uzurpare a atribuțiunilor tribunalului a violat dispozițiunile art. 30 din Constituție – după care puterea judecătorească se exercită de Curți și tribunale – și art. 14 din Constituție, după care nimeni nu poate fi sustras, în contra voinței sale, dela judecătorii ce-i dă legea; [...] Considerând că pentru a fi o lege înadevăr interpretativă, trebuie ca ea să rezolve dificultăți de interpretare, cari să aibă un caracter serios; că asemenea legi intervin mai cu seamă în cazuri, când există contrarietăți de hotărâri în interpretarea legilor, pentru a pune capăt variațiunii de jurisprudență; că, prinurmare, nu este destul ca o lege să aibă forma de interpretativă, ca să fie în realitate și interpretativă; Considerând că, în speță, fiind o lege aplicată la un contract unic, în privința căruia nu a fost până acum rezolvată de justiție nicio chestiune juridică, nu se poate zice. Că s'au ivit dificultăți dificultăți de interpretare, cari să fi pus în poziținne pe legiuitor a clarifica senzul legii; că singura nedumerire a unui litigant asupra înțelesului legii nu se poate susține, că ar necesita o interpretare legislativă; că chiar din dispozițiunile legii din 18 Decembrie 1911 se vede clar, că ea a creat dispoziținni nouă și cu totul neasemănătoare cu dispozițiunile legii din 14 aprilie 1909; [...] Considerând că, astfel fiind, legea din 18 Decembrie 1911 nu este în realitate interpretativă; [...] Considerând că aceste dispoziținni alcătuiesc o flagrantă violare a art. 19 din Constituție, care declară proprietatea de orice natură, sacră și inviolabilă și ca aplicație a acestui principiu, dispune, că nimeni nu poate fi expropriat decât pentru cauză de utilitate publică legalmente constatată și după o dreaptă și prealabilă despăgubire, – iar prin cauză de utilitate publică urmează a se înțelege numai comunicația și salubritatea publică, precum și lucrările de apărare ale țărei; Considerând că față de aceste dispoziținni așa de precise, prin cari legiuitorul garantează respectul proprietății, legiuitorul ordinar nu poate să impună societarilor acceptarea unor condițiuni, pe care ei nu le-au avut în vedere la facerea contractului, sub sancțiunea transformărei și diminuărei drepturilor lor; Considerând că de asemenea nu poate să se dispună de patrimoniul societății și de proprietatea acționarilor; Considerând că legiuitorul prin legea din 18 Decembrie 1911, a dispus exproprierea condițională a societății de patrimoniul ei și a acționarilor de proprietatea acțiunilor lor, în afară de cazurile în care legea permite exproprierea și fără o justă și prealabilă indemnitate; [...] Considerând că din toate acestea rezultă că dispozițiile legii din 1911 sunt contrarii principiilor și textelor formale din Constituție și că, prinurmare tribunalul trebuie să înlăture aplicațiunea acestei legi; că astfel fiind, cererea de amânare este nejustificată;

Pentru aceste motive, redactate de dl. N. Algiu, *tribunalul în majoritate respinge incidentul ridicat de domnii reprezentanți ai ministerului de interne și primăriei*

comunei Bucureşti, întemeiat pe dispoziţiile legii din 18 Decembrie 1911, dispune ca procesul să fie cercetat în continuare pentru un termen, care se va fixa la stăruinţa părţilor."[1]

Curtea de Casaţie a confirmat soluţia Tribunalului: „Considerând că Constituţiunea noastră nu stabileşte numai precepte vagi de drept public, care să servească de indicaţii puterei legiuitoare la alcătuirea legilor şi care n'ar fi susceptibile de nici o aplicaţiune, că ea recunoaşte încă şi anumite drepturi, pe care le precizează prin dispoziţiuni pozitive; că ea coprinde dispoziţiuni de drept civil şi penal, cari ar fi putut figura în codicii respectivi, dar care au fost înscrise în Constituţiune ca o supremă garanţie de stabilitate; [...] Că înadevăr, că aceste principii constituiesc nişte îngrădiri ale drepturilor cetăţenilor, şi puterea judecătorească, a cărei misiune este tocmai de a apăra aceste drepturi în contra atingerei şi încălcărilor ce li s'ar aduce, trebuie să le ocrotească, acordându-le garanţia cea mai mare, care li s'a dat, adică beneficiul principiilor constituţionale, căci altfel aceste principii ar deveni literă moartă; Considerând că dacă o lege[,] invocată într'o cauză oarecare, [sic!] este contrară Constituţiunei, judecătorul în faţa acestui conflict, nu se poate sustrage de la a judeca procesul; Că, precum în cazul de contrarietate între două legi ordinare, este în drept şi dator să le interprete şi să hotărască, care din ele are să fie aplicată, tot aşa este dator să urmeze şi în cazul, când una din aceste legi este Constituţiunea; Considerând că în aceste limite nu se poate tăgădui puterei judecătoreşti dreptul de a verifica constituţionalitatea unei legi;

Că înadevăr, acest drept rezultă mai întâi în mod firesc şi logic din natura şi atribuţiunile acestei puteri care sunt, precum s'a mai zis, de a aplica legile, prinurmare şi legea constituţională;"[2]

Receptând această evoluţie jurisprudenţială, Constituţia română din 1923 stipula expres – în art. 103 alin. (1) – competenţa exclusivă a Curţii de Casaţie (instanţa supremă a ţării) în privinţa controlului de constituţionalitate a legilor. Legea declarată neconstituţională devenea inaplicabilă, dar această decizie se mărginea asupra cazului judecat. Dispoziţii identice găsim şi în art. 75 al Constituţiei române din 1938.

A doua variantă a controlului jurisdicţional al constituţionalităţii legilor presupune constituirea unor instanţe speciale – curţile constituţionale – ale căror atribuţii rezidă în principal, dar nu exclusiv, în verificarea conformităţii cu Constituţia a dispoziţiilor actelor legislative.

---

[1] Trib. Ilfov, s. a II-a, Audienţa de la 2 februarie 1912, în Curierul Judiciar nr. 13 din 16 februarie 1912, reprodusă în AL. VĂLEANU, *Controlul constituţionalităţii legilor în dreptul român şi comparat*, Bucureşti, Tip. Văcărescu, 1932, la Anexa I, pp. 406-421, la pp. 414-417;

[2] „Deciziunea Curţii de Casaţie Secţia I. No. 261 din 1912. Procesul Ministerului de Interne şi primăriei Bucureşti cu Societatea de tramvaye Bucureşti", în „Curierul Judiciar", nr. 32/29 aprilie 1912, pp. 373-376, reprodusă în AL. VĂLEANU, *Controlul constituţionalităţii legilor în dreptul român şi comparat*, Bucureşti, Tip. Văcărescu, 1932, la Anexa II, pp. 422-423, la pp. 429-431.

Ideea unui control jurisdicțional de constituționalitate a fost formulată pentru prima oară de către **Georg Jellinek**, într-o lucrare publicată în 1885.[1] Jellinek remarca faptul că dacă anterior limitării prerogativelor monarhului prin control parlamentar asupra guvernului și prin garanția drepturilor, pericolul principal al încălcării normelor constituționale venea din partea executivului, odată cu consacrarea unor largi puteri parlamentare, apare posibilitatea ca legiuitorul însuși să contravină dispozițiilor legii fundamentale.[2] Soluția consta fie în crearea unei instanțe constituționale distincte (Verfassungsgerichtshof = Curte de Justiție Constituțională), fie în lărgirea competențelor instanței supreme deja existente (Reichsgericht).

Crearea acestor instanțe mai este legată de ideile și concepțiile juristului vienez Hans Kelsen, reputat specialist în drept constituțional și internațional public. Primele curți constituționale au apărut în Austria și Cehoslovacia, în anul 1920. În opinia lui Kelsen, rolul Curți Constituționale este cel al unui „legiuitor negativ"; ea va declara neconstituționale, deci inaplicabile anumite dispoziții ale unei legi supuse controlului ei, dar nu va putea înlocui dispozițiile înlăturate cu altele noi. Controlul de constituționalitate realizat de instanțe speciale poate fi atât anterior (înainte de intrarea în vigoare a legii), cât și posterior (după intrarea în vigoare a legii). El poate fi declanșat pe cale de acțiune, la sesizarea anumitor autorități sau a anumitor demnitari (Președinte, Guvern, parlamentari), a cetățenilor ori din oficiu, sau pe cale de excepție.

Excepția este un mijloc procedural de apărare prin care o parte interesată se opune continuării judecării unui proces, urmărind să împiedice sau să întârzie judecata, fără a afecta fondul litigios al cauzei. Excepția poate tinde la respingerea acțiunii sau a căii de atac (excepția dirimantă) sau doar la amânarea judecății (excepția dilatorie). În cazul ridicării unei excepții, instanța este obligată să se pronunțe mai întâi asupra acesteia, și abia apoi asupra fondului cauzei. Excepția de neconstituționalitate este practic întotdeauna o excepție dirimantă. Ea nu va fi soluționată de instanța în fața căreia a fost ridicată, ci de către Curtea Constituțională.

III. Interpretarea Constituției

În cazul oricărui act normativ, interpretarea vizează stabilirea înțelesului textului acestuia, sau mai exact precizarea voinței autorului său exprimate în prin acesta. Ca act scris, constituției i se aplică de asemenea canonul celor patru metode de interpretare stabilite cu peste un secol și jumătate în urmă de către Savigny[3]:

---

[1] G. JELLINEK, *Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich*, Hölder, Wien, 1885.

[2] Idem, pp. 7 și urm.

[3] F.K. von SAVIGNY, *System des heutigen römischen Rechts*, Berlin, Veit, vol. I, 1840, pp. 212 și urm.

interpretarea gramaticală, interpretarea logică, interpretarea sistematică şi **interpretarea istorică**. Prima metodă, cel mai des uzitată, determină înţelesul textului de lege pe baza semnificaţiei obişnuite a termenilor pe care îi conţine, privite în raport de funcţia lor sintactică. Interpretarea logică vizează decelarea conexiunilor logice dintre diversele dispoziţii ale unui act şi implicaţiile acestora; de multe ori un text neagă ceea ce nu afirmă explicit, iar alteori tot ceea ce nu se interzice în mod expres este permis. A treia metodă de interpretare pune accentul pe caracterul de sistem ordonat şi raţional organizat al dreptului pozitiv, căutând să plaseze actul interpretat în contextul său normativ, să precizeze raporturile sale cu alte acte normative mai generale sau de detaliu, să identifice alte norme incidente cazului în discuţie şi să decidă pe această bază regula aplicabilă. Metoda istorică pune accentul pe stabilirea înţelesului textului interpretat pe baza proiectelor şi documentelor pregătitoare ale actului normativ în discuţie, a dezbaterilor parlamentare şi a luărilor de poziţie ale celor implicaţi, cu alte cuvinte pe ceea ce în doctrina engleză şi americană (unde această metodă se bucură de o apreciere deosebită) se numeşte „legislative history".

Alături de metodele obiective de interpretare, mai putem avea în vedere intenţia autorilor actului interpretat, caz în care operează **interpretarea teleologică**. Ea vizează obiectivul avut în vedere de legiuitor, obiectiv care reiese din expunerea de motive sau din preambulul actului interpretat, din dezbaterile legislative (caz în care ne apropiem deja de interpretarea istorică) sau din structura şi conţinutul de ansamblu al actului interpretat (caz în care ne apropiem de interpretarea sistematică).

În privinţa acestor metode nu există reguli fixe care să stabilească prioritatea uneia dintre ele sau ordinea aplicării lor. Evident, de multe ori rezultatul interpretării depinde de metoda aleasă iar disputele privind o anumită decizie politică pot fi foarte uşor camuflate în controverse metodologice cu privire la interpretarea corectă a unui text constituţional.

Raţiunile care fac necesară interpretarea sunt multiple.[1] Un prim factor important este **nedeterminarea** textului de lege. Numeroase expresii utilizate în text pot avea multiple semnificaţii; nu întotdeauna legiuitorul poate fi precis şi exhaustiv. Uneori, el formulează în mod deliberat o dispoziţie în termeni mai generali – utilizând formule precum „termen rezonabil", „condiţii normale", „dreaptă şi prealabilă despăgubire" sau „situaţii extraordinare" [în art. 21 alin. (3), art. 42 alin. (2) lit. b), art. 44 alin. (3) şi, respectiv, art. 115 alin. (4) din Constituţie] –, lăsând în seama autorităţilor abilitate cu aplicarea textului să aprecieze înţelesul

[1] Vezi, în acest sens, I. MURARU, M. CONSTANTINESCU, S.E. TĂNĂSESCU, M. ENACHE, GH. IANCU, *Interpretarea Constituţiei. Doctrină şi practică*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, pp. 72 şi urm. (citată în continuare: I. MURARU et alii, *Interpretarea* ...); vezi şi GH. IANCU, *Drept constituţional şi instituţii politice*, Universul Juridic, Bucureşti, 2014, pp. 35 şi urm.

său concret, în raport de circumstanțele cazului. Excesul de detalii ar fi supraîncărcat textul constituțional, implicând în plus pericolul ignorării anumitor aspecte sau situații.[1] Alteori o formulare dorită a fi clară și precisă va necesita ulterior, în cazul survenirii unui anumit eveniment, o interpretare. Ca exemplu, putem menționa dispozițiile art. 85 alin. (2), coroborat cu 101 alin. (3) și art. 105 din Constituție (în redactarea anterioară revizuirii din 2003). Este vorba de posibilitatea revocării primului ministru, aspect asupra căruia vom mai reveni.[2] Amintim că este vorba de posibilitatea revocării primului ministru de către Președintele României, posibilitate pe care, în actuala redactare, legea noastră fundamentală o exclude în mod expres [art. 107 alin. (2)]. Problema a survenit în decembrie 1999, când în urma disensiunilor dintre premierul de atunci (dl. Radu Vasile) și partidul de care aparținea în acel moment (PNȚCD), Președintele României a decis să-l revoce din funcție pe șeful Guvernului.[3] După toate probabilitățile, Adunarea Constituantă nu a avut în vedere survenirea unei asemenea situații. Este de altfel imposibil pentru o adunare să prevadă toate constelațiile de factori care se vor configura în urma aplicării actelor normative pe care le adoptă. Doctrina poate însă, pe baza textului de lege, să anticipeze problemele viitoare[4] și să schițeze soluții, atât pentru instanțele care aplică textul, cât și pentru legiuitor, în vederea unei detalieri sau modificări a actului normativ.

O altă împrejurare care face necesară interpretarea este aceea în care **însăși semnificația textului** nu este clară. Pentru un text elaborat de un singur autor, soluția este destul de simplă: colaționarea sa cu alte texte, având conținut apropriat și în care apar termeni și expresii similare (pe lângă soluția directă: îl întrebăm pe autor). Textelor adoptate de adunări legiuitoare nu li se poate aplica această metodă. Ele aprobă, uneori cu modificări, proiecte redactate de comitete sau grupuri relativ restrânse. Nu întotdeauna ceea ce înțeleg inițiatorii că au propus este același lucru cu ceea ce înțeleg votanții că au aprobat. Uneori nici chiar votanții înșiși nu sunt de acord între ei cu semnificația unor termeni, iar alteori ei nici nu s-au preocupat să înțeleagă și să clarifice sensul anumitor părți din text,

[1] În lucrarea citată mai sus, este dat spre ilustrare art. 16 din Constituția franceză din 1958, privind prerogativele Președintelui Republicii în situații excepționale. Textul are în vedere amenințarea „de o manieră gravă și imediată" a instituțiilor Republicii. Constituantul putea încerca, ce-i drept, să enunțe cazurile de amenințare „gravă și imediată" avute în vedere, dar aceasta implica stânjenirea acțiunilor șefului statului în cazul survenirii unor evenimente similare, neprevăzute în text.

[2] Vezi *infra*, §43. V.

[3] Trebuie să amintim însă că, ulterior revocării, a survenit demisia primului ministru, pe care Președintele a negociat-o cu acesta, probabil pentru a elimina orice discuție privitoare la valabilitatea încetării mandatului șefului Guvernului.

[4] Vezi, în acest sens, DRĂGANU II, pp. 252-254, în care autorul, cu aproape 2 ani înainte de producerea crizei guvernamentale din decembrie 1999, a luat în discuție problema revocării premierului de către șeful statului, admițând constituționalitatea unui asemenea act.

mulţumindu-se să urmeze în privinţa votului recomandarea colegilor lor care au participat la elaborarea proiectului sau la discutarea acestuia în comisii. Alteori problemele pot să apară datorită utilizării unor termeni improprii, nefericit aleşi sau utilizaţi inconsecvent. Astfel, inspirându-se probabil din art. 68 al Constituţiei franceze, constituantul român din 1991 a prevăzut în art. 84 alin. (3) – dispoziţii preluate după revizuire în art. 96 alin. (1) şi (4) – tragerea la răspundere a Preşedintelui României pentru „înaltă trădare". A fost însă omisă împrejurarea că infracţiunea de „înaltă trădare" era prevăzută în legislaţia penală franceză, dar nu şi în Codul penal român. Prin urmare, semnificaţia juridică a acestei sintagme este neclară de la bun început: este vorba de o însărcinare tacită a legiuitorului de a modifica textul Codului penal şi de a insera o nouă infracţiune de „înaltă trădare", sau de o calificare generală a unor infracţiuni grave contra statului („trădare", „trădare prin transmiterea unor secrete", „trădare prin ajutarea inamicului", „subminarea puterii de stat" etc.), infracţiuni care atrag răspunderea penală a Preşedintelui.

Mai este posibil ca **semnificaţia textului**, clară şi precisă în momentul iniţial, **să se schimbe** pe parcurs, **datorită evoluţiei concepţiilor politice şi sociale sau a mentalităţilor**.[1] Egalitatea între cetăţeni avută în vedere la data adoptării declaraţiilor de drepturi din Franţa nu implica dreptul de vot pentru femei; nici bărbaţilor acest drept nu le era recunoscut automat, menţinându-se multă vreme limitări în funcţie de domiciliu, vârstă sau avere. Noţiuni precum „stat naţional", „ordine publică", „interes public", „bunele moravuri" sau „familie" au accepţiuni diferite de la o epocă la alta. Dacă o constituţie este adoptată de mai multe decenii, sau mai ales – ca în cazul celei americane – cu peste două secole în urmă, atunci cu certitudine, multe din noţiunile pe care le conţine vor avea alte semnificaţii decât cele avute în vedere de autorii lor originari.

Interpretarea textului legislativ poate fi privită prin prisma a **două concepţii**: ca **act de cunoaştere** şi ca **act de voinţă**.[2] În primul caz se consideră că un text are un singur sens; dacă acesta este clar, interpretarea este superfluă, iar dacă este obscur ea va fi necesară. Cea de-a doua concepţie, numită şi realistă, forţa interpretării depinde de autoritatea de la care aceasta emană. Esenţial nu este să se precizeze înţelesul unui text, ci să se decidă între variantele posibile pe care textul le admite. Forţa cea mai mare o va avea firește **interpretarea autentică**, cea care provine de la autoritatea emitentă a actului. Totuşi, în unele cazuri – mai ales în privinţa curţilor constituţionale – interpretarea realizată de alte autorităţi decât cele ce au emis actul interpretat va avea acelaşi efect, nefiind supusă nici unui

[1] Vezi I. MURARU et alii, *Interpretarea* ..., p. 73.

[2] G. BURDEAU, F. HAMON, M. TROPER, *Droit constitutionnel*, 26ème édition, LGDJ, Paris, 1999, pp. 58-60, apud I. Muraru et alii, *Interpretarea* ..., pp. 73-75; Vezi şi H. KELSEN, *Doctrina pură a dreptului*, traducere de Ioana Constantin, Ed. Humanitas, Bucureşti, 2000, pp. 409 şi urm.

control. Şi aceste interpretări pot fi considerate autentice. Consecința: interpretul dispune de puteri echivalente cu cele ale autorului actului: „Interpretul legii dispune de o putere legislativă, iar interpretul constituției de o putere constituantă".[1]

Mai recent, în privința legii fundamentale a României, au fost decelate două metode de interpretare: **metoda juridică** şi **metoda politică**.[2] Metoda juridică priveşte interpretarea ca pe un silogism, a cărui premisă majoră este legea, situația care urmează a fi calificată reprezintă premisa minoră iar concluzia constituie rezultatul interpretării. Metoda politică are în vedere scopul urmărit, cu luarea în discuție a diverselor finalități de ordin politic, social, economic, cultural etc., esența raționamentului fiind dată de considerente de oportunitate.

Interpretarea constituției are de multe ori o **miză politică** foarte ridicată. Discursul participanților la o dispută politică se poate centra pe argumente de ordin constituțional; fiecare parte va respinge susținerile adversarilor nu pe baza inconsistenței sau a gradului de risc al soluțiilor promovate de aceştia, ci pe pretinsa lor neconstituționalitate. Această retorică are ce-i drept avantajul de a aduce legea fundamentală în centrul atenției publicului şi de a induce acestuia respectul față de constituție, dar, pe de altă parte, escaladează inutil şi periculos o confruntare politică, în care adversarul în loc de a fi „un onorabil coleg, a cărui opinie din păcate nu o împărtăşim" devine un periculos adversar al ordinii constituționale.

Chiar şi în cazul interpretării judiciare, metodele sau concepțiile de interpretare sunt uneori privite ca fiind legate de o anumită orientare politică. Astfel, în SUA, adepții „semnificației originale" (original meaning) sau „originaliştii" – considerați a fi de orientare conservatoare – se confruntă cu adepții „constituției vii".[3] În prima categorie intră personalități precum Robert Bork (judecător federal nominalizat de Preşedintele Reagan pentru Curtea Supremă, dar respins de Senat) sau Antonin Scalia şi Clarence Thomas (judecători ai Curții Supreme). În opinia lor, textul Constituției trebuie aplicat conform conținutului propriu-zis al termenilor săi, în accepțiunea pe care aceştia o aveau pentru autorii Constituției, la data adoptării acesteia. Evoluția semnificațiilor şi a mentalităților nu trebuie să fie

[1] I. MURARU et alii, *Interpretarea* ..., p. 75.

[2] I. MURARU et alii, *Interpretarea* ..., pp. 90-116.

[3] Controversa este în mult mai mare măsură politică decât metodologică. Critica față de „activismul" Curții Supreme a SUA ține cont de predilecția ideologică din acel moment a soluțiilor pronunțate. Astfel, Robert H. Bork a criticat activismul „liberal" al Curții Supreme prezidate succesiv de Earl Warren şi de Warren Burger în anii 60' şi 70' (*The Tempting of America*: *The Political Seduction of the Law*, Free Press, New York, 1990), pe când Larry D. Kramer (care nu poate fi considerat originalist) critică cu argumente similare activismul judiciar din anii 90' şi 2000' al Curții prezidate de John Rehnquist, pledând chiar pentru un „constituționalism popular" (*The People Themselves*: *Constitutionalism and Judicial Review*, Oxford University Press, New York, 2004). Vezi şi recenzia acestei din urmă lucrări: S.D. GERBER, în „Journal of American History", vol. 92 (2006), Issue 4, pp. 1532-33.

ignorată de dreptul constituțional, însă modificarea trebuie să se producă pe cale legislativă, inclusiv prin revizuirea legii fundamentale. Judecătorii nu sunt abilitați să utilizeze textul legii fundamentale pentru a-şi valida propriile opțiuni politice sau ideologice, care pot foarte bine să coincidă cu direcția generală a progresului, să fie susținute de o bună parte a societății sau chiar de majoritatea acesteia, dar care, pentru a deveni lege, şi mai ales lege constituțională, trebuie să fie confirmate prin procedurile democratice ale procesului legislativ.

Pentru adepții „Constituției vii", semnificația textului trebuie să evolueze concomitent cu dezvoltarea societății, ținând cont de standardele de decență care jalonează progresul unei societăți în continuă creştere.[1] Adepții acestui curent promovează o interpretare mai flexibilă sau chiar elastică a textului constituțional, în special în privința competențelor autorităților federale în raport cu statele[2], a drepturilor civile şi ale garanțiilor acestora (cu tendința de a transforma garanțiile procesuale în drepturi materiale). Această concepție este mai deschisă şi mai receptivă față de dreptul internațional şi de dreptul comparat. Soluțiile şcolii „Constituției vii" sunt în general mai populare în lumea academică şi în mass media decât în lumea politică. Printre reprezentanții acestei doctrine se numără fostul Preşedinte al Curții Supreme Earl Warren, precum şi actualii judecători ai instanței supreme americane David Souter, Stephen Breyer, şi Ruth Bader Ginsburg (ultimii doi numiți de Preşedintele Clinton).

IV. Dialogul judecătorilor constituționali

Într-un sistem de drept marcat de şcoala dreptului natural, dialogul judecătorilor este de la sine înțeles. Dreptul fiind unul singur determinat sau definit prin rațiune, legea nefiind decât o *ratio scripta*, soluțiile unui judecător, oricare ar fi țara sau cultura juridică de care ar aparține, pot fi relevante pentru alți judecători. Pentru ființe raționale, experiențe similare trebuie să ducă la consecințe similare. Dialogul

[1] Pentru o prezentare critică a teoriei „Constituției vii", pe baza unei ample şi minuțioase analize istorice a evoluției concepțiilor şi a mentalităților referitoare la Constituția americană, semnificația şi rolul ei politic şi interpretarea sa, vezi H. BELZ, *Living Constitution or Fundamental Law. American Constitution in Historical Perspective*, Rowman & Littlefield Publishers Inc., Lanham, Boulder, New York, Oxford, 1998 (lucrarea, care reunește studii publicate de autor între anii 1969-1994, este accesibilă şi în versiune electronică la http://www.constitutions.org/cmt/belz/lcfl.html).

[2] O interpretare extensivă este dată în acest sens dispozițiilor art. I, Secțiunea a VIII-a (care enumeră limitativ atribuțiile Congresului) referitoare la „comerțul între state" (mergând de exemplu până la impunerea unor anumite reguli de protecție a muncii sau de salarizare, pe motiv că produsele obținute sunt destinate vânzării în afara statului) precum şi celor ale paragrafului final al secțiunii, care abilitează Congresul să adopte toate legile „proprii şi necesare" pentru îndeplinirea atribuțiilor menționate în paragrafele precedente.

nu mai este atât de ușor de conceput într-un univers juridic dominat de pozitivism.[1] Există și anumite dificultăți de ordin practic. Judecătorul Antonin Scalia de la Curtea Supremă a SUA a exprimat frecvent rezerve în privința citării precedentelor străine și a invocării experienței din alte sisteme de drept.[2] Principala obiecție o reprezintă aceea că în fața marii diversități de cazuri și soluții, este greu pentru un judecător să decidă care anume precedent este relevant; el poate fi ușor tentat să aleagă după bunul plac un precedent străin convenabil, care să confirme soluția preferată de el.

În privința drepturilor fundamentale, existența unor multiple sisteme de protecție (național, la nivelul Consiliului Europei, al Uniunii Europene, pe plan internațional) face ca anumite probleme să intre sub incidența unor norme similare în conținut, dar emanând din surse diferite și supuse unor mecanisme de control și garantare diferite. Acolo unde controlul este asigurat prin mecanisme jurisdicționale, dialogul între judecători este inevitabil și binevenit. Este de precizat că, în raport de instanțele europene sau internaționale, nu există o subordonare ierarhică, specifică sistemului judiciar național. Instanțele europene nu sunt supraordonate celor naționale, ci doar soluționează cazuri aflate în sfera lor de competență. Aceste instanțe se pronunță asupra îndeplinirii sau neîndeplinirii de către state a obligațiilor lor asumate prin tratate și nu asupra validității unor soluții concrete ale unei anumite instanțe naționale. Argumentele folosite, metodologia aplicată, factorii luați în considerare și importanța ce le este conferită sunt elemente care trebuie avute în vedere de toate instanțele pentru ca armonizarea sistemelor de drept poată fi realizabilă și pentru ca actele și conduita statelor să fie considerate conforme angajamentelor lor internaționale. Dialogul – între judecătorii constituționali naționali și între aceștia și judecătorii instanțelor europene – implică participarea la activitatea organismelor internaționale, la conferințe și întâlniri bilaterale, dar nu în ultimul rând, utilizarea precedentelor altor instanțe.[3] Se poate considera că,

---

[1] Vezi totuși R. BADINTER, S. BREYER (eds.), *Judges in contemporary Democracy*: *An International Conversation*, New York University Press, New York and London, 2004.

[2] Vezi opiniile sale pronunțate în Thomson v. Oklahoma, 487 U.S. 815 (1988) (opinie divergentă); Printz v. United States, 521 U.S. 898, la p. 921 (1997); Atkins v. Virgina, 536 U.S. 304 (2002) (opinie divergentă); Lawrence v. Texas, 539 U.S. 558 (opinie divergentă); 2003 U.S. Roper v. Simons, 543 U.S. 551 (2005). Cazurile sunt citate în D.J. SEIPP, *Our Law, Their Law, History and the Citation of Foreign Law*, în „Boston University Law Review", vol. 86 (2006), pp. 1417-1446.

[3] Vezi T. TOADER, M. SAFTA, *Dialogul judecătorilor constituționali*, Ed. Universul Juridic, București, 2015; idem, *Forme ale dialogului judiciar între Curțile Constituționale*, în Dreptul nr. 6/2013, pp. 173-193; idem, *Dialogul între Curtea Constituțională și Curtea Europeană a Drepturilor Omului*, în Dreptul nr. 9/2013, pp. 93-121; idem, *Dialogul între Curtea Constituțională a României și Curtea de Justiție a Uniunii Europene*, în Dreptul nr. 12/2013, pp. 129-162; M. SAFTA, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. Hamangiu, București, 2014, pp. 257-269.

mai ales în ultimii ani, judecătorul constituțional național promovează o concepție pluralistă și de respect mutual între instanțele aparținând ordinilor juridice aflate într-un proces de interferență. Raporturile dintre instanțele europene și instanțele de contencios constituțional sunt înțelese ca expresie a cooperării pe mai multe niveluri, care funcționează pe baza unor concepte de ordin sistematic precum: unitate, diferență și diversitate, omogenitate și pluralitate, delimitare, interacțiune și implicare.[1]

§15. Regimuri politice sau constituționale

Conceptul de regim politic[2] sau constituțional este un concept descriptiv și nu normativ. Calificarea României ca regim semiprezidențial sau prezidențialist – ori semiparlamentar în opinia unora – nu atrage după sine consecințe practice[3] în privința interpretării textului Constituției sau al recunoașterii ori negării vreunei competențe uneia sau alteia din autoritățile statului. Prin regim politic sau constituțional înțelegem modul concret de partajare a competențelor constituționale între autoritățile publice. Esențiale pentru regimul politic sunt raportarea expresă sau implicită la principiul separației puterilor în stat și soluțiile concrete de implementare (sau de respingere) a exigențelor acestuia. Prin urmare, noțiunea de regim politic are relevanță mai ales în democrațiile constituționale, unde există un sistem clar, transparent și echilibrat de separație a puterilor. Modalitatea concretă de partajare a competențelor în cadrul unui stat poate să reiasă din textul constituțional, dar poate fi și rezultatul unei evoluții politice și juridice îndelungate.

Sistemul constituțional poate fi amenajat astfel încât deciziile și inițiativele majore în stat să revină cu preponderență șefului de stat, și atunci vorbim de un **regim prezidențial**.[4] În situația în care reprezentanța națională s-a impus ca

---

[1] M. SAFTA, *op. cit.*, p. 269, citând dintr-o lucrare a profesorului Andreas Voßkuhle, președinte al Curții Constituționale Federale din Germania.

[2] DRĂGANU I, pp. 266-287; VRABIE I, pp. 165-225; vezi și NEGULESCU, ALEXIANU, I, p. 103: „[t]otalitatea normelor care stabilesc și reglementează organizarea Statului, fixând organele de conducere, atribuțiunile și modul lor de funcționare poartă numele de *regim politic*.

[3] Totuși, Curtea Constituțională a examinat literatura juridică și politologică în materie de regim politic în considerentele deciziei sale nr. 683 din 27 iunie 2012 (M. Of. nr. 479 din 12 iulie 2012) referitoare la conflictul juridic de natură constituțională dintre Președintele României și primul ministru, cu privire la reprezentarea României în Consiliul European.

[4] Există firește posibilitatea ca acel stat să fie o monarhie. În acest caz am fi încă în situația în care constituționalismul liberal nu s-a impus în statul respectiv (prima jumătate a secolului al XIX-lea, în multe țări europene). Monarhul ar fi deținut plenitudinea puterilor în temeiul legitimității conferite de investitura religioasă și de tradiție. În acest stadiu pre-constituțional am fi încă în afara paradigmei de gândire a constituționalismului liberal.

factor politic preponderent în viața statală, reușind să-și ancoreze în constituție competențele de control deplin asupra executivului, suntem în prezența unui **regim parlamentar**. Soluțiile intermediare, prin care se atribuie competențele decizionale relevante atât șefului de stat, ales, în principiu, direct de popor, cât și parlamentului sunt specifice **regimurilor semiprezidențiale** sau **prezidențialiste**. Mai rare sunt cazurile în care o adunare reprezentativă exercită controlul deplin asupra întregii activități statale (**guvernământul de adunare**). În fine, **regimurile totalitare** sunt cele în care lipsește orice intenție de echilibru între puteri și de control reciproc al acestora; aici statul este „capturat" de o organizație politică antidemocratică conspirativă și subversivă și (partidul unic) și instrumentalizat în slujba unei ideologii utopice, seducătoare în teorie dar invariabil catastrofală în practică.

Pentru ilustrarea fiecărui tip de regim politic vom prezenta în cele ce urmează un exemplu concret. Aspectele definitorii ale unui regim pot fi înțelese mult mai bine prin expunerea unui sistem constituțional concret, unde trăsăturile esențiale se profilează pe fundalul celor mai diverse elemente specifice sau circumstanțiale.

I. Regimul politic prezidențial (SUA)

Formarea Statelor Unite ale Americii stă sub semnul unor împrejurări remarcabile. Nu numai că suntem în prezența primului conflict colonial din istoria modernă, dar întâlnim aici primul stat cu formă republicană de guvernământ, format pe un teritoriu vast, depășind cu mult dimensiunile – consacrate până atunci ca specifice democrațiilor – ale unei cetăți.[1] În plus, ca nicăieri altundeva, Constituția federală din 1787 a avut și are un rol decisiv în formarea identității poporului american, care este în mare măsură creația constituției sale.

Istoria colonială a americană, cu numeroasele carte coloniale, concesiuni regale, convenții[2] și acorduri, și-a pus amprenta asupra evoluției politice a Statelor Unite și a mentalității locuitorilor lor. Ideea unui fundament juridic contractual al comunității umane, cu drepturi și îndatoriri concrete, deopotrivă pentru guvernanții și guvernați, a fost de la bun început foarte familiară americanilor și era concretizată prin instituții ferm înrădăcinate și practici uzuale, ca realitate palpabilă.

---

[1] V. CONSTANTINESCO, S. PIERRÉ-CAPS, *Droit constitutionnel*, 2ème édition mise à jour, Presse Universitaire de France, Paris, 2006, p. 69.

[2] Ilustrativ este așa-numitul „Mayflower Compact" – Convenția încheiată la 11 noiembrie 1620 de către pelerinii puritani sosiți cu vasul Mayflower, fondatori ai coloniei Massachusetts. Aceștia convin să formeze împreună un „corp politic" (sub autoritatea regelui) și să se supună legilor și reglementărilor adoptate în cadrul acestuia. Textul acestui acord, ca și ale celorlalte acte din istoria colonială americană, este accesibil la http://avalon.law.yale.edu/subject_menus/17th.asp.

Constituţia federală adoptată la17 septembrie 1787 de Convenţia întrunită la Philadelphia[1] se caracterizează printr-o separaţie consecventă şi rigidă a puterilor. În formularea plastică a unui important autor european, în adoptarea constituţiei lor, „Părinţii Fondatori au fost animaţi de un impuls aproape paranoic de a evita atât monarhia, cât şi democraţia populară."[2]

După cum am precizat mai sus (§13) **Constituţia americană** este **deosebit de rigidă**. Dispoziţiile art. V reclamă adoptarea unui amendament de către ambele camere cu majoritate de două treimi, urmată de ratificarea de către legislativele a cel puţin trei pătrimi din statele membre ale Uniunii. Drept urmare, schimbările majore pe plan politic şi social şi-au creat drum mai puţi pe calea unei revizuiri an textului legii fundamentale, cât mai ales pe cea a „transformării constituţionale", constând mai ales într-o mutaţie a modului de interpretare a textului constituţional de către instanţa supremă. Într-o lucrare importantă de istorie constituţională americană[3] este evidenţiată această dihotomie între perioada de „politică normală", în care prevalează presiunile diverselor grupări de interese în cadrul mecanismelor democraţiei reprezentative, şi cea de „politică constituţională" unde schimbările majore, care antrenează şi jurisprudenţa Curţii Supreme, sunt dezbătute cu însufleţire de masa cetăţenilor. Asemenea momente de transformare au avut loc după războiul civil (în „Era reconstrucţiei") sau în deceniile 5 şi 6 ale secolului al XX-lea, în contextul mişcărilor pentru drepturi civile.[4] Viaţa politică americană s-ar desfăşura astfel sinuos, oscilând între „văi" ale legalităţii" şi culmi ale „momentelor constituţionale".

Definitorie este însă, atât pentru politica americană, cât şi pentru rolul eminent pe care Constituţia îl joacă în toate domeniile vieţii publice din SUA, încrederea

---

[1] Întrunită la 25 mai 1787, Convenţia avea doar mandatul de a amenda Actul de Confederaţie („Articles of Confederation and Perpetual Union") adoptat în 1778, prin care cele 13 colonii se asociau ca state suverane într-o Confederaţie. Adoptând o nouă Constituţie, delegaţii de la Philadelphia şi-au depăşit considerabil mandatul. Vezi prezentarea detaliată în G.S. WOOD, *The Creation of the American Republic: 1776-1787*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1969 .

[2] A. SAJÓ, *Limiting Government: An Introduction to Constitutional Law*, Central European University Press, Budapest, 1999, p. 2.

[3] B.A. ACKERMAN, *We the People*, vol. 1: *Foundations*; vol. 2: *Transformations*, Harvard University Press, Cambridge Mass., 1991 şi respectiv 1998.

[4] Ca o ironie la adresa ideii că se pot trage concluzii privind viaţa politică a unui stat pe baza textului constituţional şi a schimbărilor sale succesive, este expusă confuzia unui fictive expert străin în drept public, care, pe baza amendamentelor adoptate după 1960 – perioada celor mai înverşunate confruntări privind drepturile civile şi războiul din Vietnam – , conchide aberant, dar în logica textului constituţional, că aceste dispute aveau ca miză principală drepturile a două categorii de persoane defavorizate (enunţate în amendamentele XXIII şi XV şi cărora li se garanta dreptul de vot): tinerii între 18 şi 21 de ani şi cetăţenii domiciliaţi în Washington DC! Vezi B.A. ACKERMAN, *The Living Constitution*, în Harv. L. Rev., vol. 120, nr. 7 (2007), pp. 1738-1812, mail ales pp. 1738 şi urm.

opiniei publice și a clasei politice în „mântuirea constituțională" (constitutional redemption):[1] convingerea cvasi-religioasă că toate problemele politice, sociale, economice, culturale sau de altă natură ale țării își pot găsi o rezolvare echitabilă și practicabilă în cadrul instituțiilor și mecanismelor democratice stabilite de Părinții Fondatori în legea fundamentală. Constituția și dispozițiile ei sunt întotdeauna invocate de ambele părți în argumentarea punctelor lor de vedere, în orice dezbatere publică serioasă.

Puterea legislativă este exercitată de către Congres, format din Senat și Camera Reprezentanților. Mandatul senatorilor este de 6 ani, iar al reprezentanților de 2 ani. Fiecare stat, indiferent de mărime și de populație este reprezentat de 2 senatori, precum și de un număr de reprezentanți proporțional cu numărul locuitorilor. La fiecare 10 ani are loc actualizarea numărului de reprezentanți în camera inferioară, în raport cu datele ultimului recensământ. O dată la doi ani, în prima zi de marți după prima zi de luni a lunii noiembrie au loc alegeri pentru Congres; Camera Reprezentanților este reînnoită în întregime, iar Senatul într-o proporție cât mai apropiată de o treime. Constituția americană a definit limitativ puterile legislative ale Congresului (art. II, §8), enunțând 17 domenii în care Congresul poate emite legi. Domeniile nemenționate expres în textul Constituției sunt reglementate de legiuitorii statelor membre ale Uniunii. Separația verticală a puterilor (între federație și state) are în sistemul american o importanță comparabilă cu separația orizontală (între ramurile legislativă, executivă și judiciară).

Congresul nu poate demite Președintele sau secretarii de stat și nici nu poate decide asupra politicii urmate de ramura executivă a puterii. Prin intermediul comisiilor sale, Congresul poate ancheta activitatea autorităților executive, inclusiv a Președintelui, dar deciziile acestora au doar valoare de recomandare pentru acestea. În schimb, comisiile pot sesiza instanțele judecătorești competente în cazul în care constată încălcări ale legii. În unele împrejurări, comisiile de anchetă Congresului au fost deosebit de active, promovând obiective politice proprii.

Legile sunt privite ca o emanație exclusivă a puterii legiuitoare; teoretic nu există un drept de inițiativă al executivului. Totuși, în practică, Președintele inițiază și susține anumite proiecte de lege majore. Formal, ele sunt inițiate de congresmeni aflați pe poziții politice și ideologice apropiate de șeful statului, însă într-o manieră în care originea reală a inițiativei este asumată public. Legile sunt adoptate de ambele camere ale Congresului și prezentate Președintelui Statelor Unite spre aprobare (=promulgare) și semnare (art. I, §7, alin. 2). Președintele poate refuza aprobarea, caz în care legea se întoarce la acea cameră a Congresului unde a fost inițiată, însoțită de obiecțiile Președintelui. Vorbim în acest caz de un **veto suspensiv**

[1] J.M. BALKIN, *Constitutional Redemption: Political Faith in an Unjust World*, Harvard University Press, Cambridge Mass., 2011

al Preşedintelui. Congresul va adopta legea ţinând cont de aceste obiecţii sau o va adopta în aceeaşi formă, cu o majoritate de două treimi.

Puterea executivă la nivel federal este concentrată în mâna Preşedintelui.[1] El numeşte secretarii de stat, care răspund doar faţă de el. Regimul prezidenţia este caracterizat printr-un **executiv monocefal**.

Preşedintele este ales pentru un mandat de patru ani, împreună cu un Vice-Preşedinte. Pot fi aleşi în funcţia supremă doar cei născuţi cetăţeni ai Statelor Unite, în vârstă de cel puţin 35 de ani şi care au avut reşedinţa în ţară de cel puţin 14 ani (art. II, §1, alin. 5). Alegerea Preşedintelui este indirectă, fiecare stat alegând un număr d electori egal cu cel al reprezentanţilor în Congres (doi senatori şi un număr de membri ai Camerei Reprezentanţilor proporţional cu populaţia statului). La ultimele alegeri prezidenţiale, din 2012, au fost aleşi 538 de electori. Constituţia stabileşte că electorii se întrunesc în statele lor şi votează pentru câte două persoane (din care una nu va fi locuitor al statului respectiv). Este ales Preşedinte cel care întruneşte votul majorităţii electorilor. În caz de balotaj, Camera Reprezentanţilor alege unul din cei doi candidaţi aflaţi la egalitate, iar dacă niciunul din candidaţi nu întruneşte majoritatea absolută, aceeaşi Cameră va alege Preşedintele din primii 5 clasaţi. Acest sistem a provocat o criză majoră în 1800, când alegerea lui Thomas Jefferson – care întrunise majoritatea votului popular – a fost periclitată de tentativa Partidului Federalist, aflat la guvernare, de a determina alegerea unui alt candidat. În cele din urmă, criza a fost aplanată şi electorii l-au ales totuşi pe Jefferson, dar incidentul a relevat inadecvarea sau insuficienţa dispoziţiilor din textul constituţional.[2] Ca răspuns la această criză, în aproape toate statele, legea fixează anticipat opţiunea electorilor, astfel încât câştigătorul majorităţii voturilor din acel stat dobândeşte automat voturile tuturor electorilor statului respectiv. În consecinţă, rezultatul alegerilor prezidenţiale este cunoscut de regulă în noaptea alegerilor, înainte de încheierea operaţiunilor electorale.

Preşedintele nu poate fi demis decât în caz de punere sub acuzare pentru trădare, corupţie sau „alte înalte crime şi fărădelegi" (art. II, §4: „Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors"). Camera Reprezentanţilor pune sub acuzare pe Preşedinte cu majoritate de voturi, iar Senatul prezidat de Preşedintele Curţii Supreme decide, operând ca instanţă de judecată, dar are nevoie de două treimi din voturi pentru a-l demite. Procedura de punere sub acuzare (impeachment) a fost declanşată foarte rar: în timpul mandatelor lui Andrew Johnson (1865-1869),

---

[1] În literatura română problema a fost tratată, în *Constituţia Statelor Unite ale Americii*, tradusă, comentată şi adnotată de C. AVRAMESCU, Ed. Humanitas, Bucureşti, 2010, pp. 80-83 şi 99-101 şi V. DUCULESCU, *Sistemul electoral american şi instituţia prezidenţială – între tradiţie şi modernizare*, în Studii de Drept Românesc nr. 3-4/2001, pp. 283-295.

[2] Vezi B. ACKERMAN, *The Failure of the Founding Fathers: Jefferson, Marshall, and the Rise of Presidential Democracy*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, England 2007 (© 2005).

Richard M. Nixon (1969-1974) şi William J. Clinton (1993-2001). Impeachment-ul nu a dus în niciunul din cazuri la înlăturarea din funcție a Preşedintelui de către Congres, dar Richard Nixon a demisionat în fața perspectivei iminente de a fi demis.

Constituția stabileşte că Preşedintele este comandant suprem al forțelor armate şi al marinei de război (art. II, §2, alin. 1). Numirile în funcții publice sunt făcute de Preşedinte, „cu sfatul şi consimțământul Senatului" (with Advice and Consent of the Senate). Printre aceste numiri, Constituția menționează pe cea a judecătorilor Curții Supreme, a ambasadorilor şi a altor miniştri (=diplomați) şi consuli. Numirile celorlalți judecători federali şi ale funcționarilor de rang inferior ai Uniunii nu sunt condiționate de aprobarea Senatului, dar sunt reglementate prin lege.

Preşedintele are posibilitatea de a promova propria agendă politică susținând public anumite proiecte de lege.[1] O asemenea abordare este eficientă în cazul în care Preşedintele se bucură de sprijinul majorității în Congres. Uneori, având sprijinul majorității, Preşedintele poate iniția un program vast de intervenție în economie, cum s-a întâmplat pe durata primelor două mandate ale lui Franklin D. Roosevelt. Politica sa de „New Deal" presupunea înființarea unor mari agenții federale, cărora legiuitorul federal le conferea puterea de a reglementa anumite domenii ale vieții economice, cum ar fi nivelul minim de salarizare, orele de muncă, limite maxime pentru anumite produse agricole. Curtea Supremă a decis inițial în sensul neconstituționalității unor asemenea reforme, dar după realegerea Preşedintelui Roosevelt în 1936, în condițiile în care democrații aveau şi majoritatea în Congres, şi-a revizuit atitudinea.[2]

O modalitate importantă de promovare a propriei agende politice de către Preşedinte o constituie controlul asupra agențiilor federale. Spre deosebire de sistemul constituțional european, unde guvernul este format dintr-un număr variabil de ministere, având însă în general domenii de activitate precis delimitate (afaceri interne, politică internă, justiție, finanțe, educație, sănătate etc.), în SUA există practica creării unor agenții federale, ale căror competențe se intersectează de multe ori cu cele ale departamentelor clasice şi care nu rareori se află în competiție pentru resurse sau în rivalitate în ceea ce priveşte delimitarea atribuțiilor. Acestea au un înalt grad de autonomie şi nu sunt supuse controlului politic al legislativului. Controlând activitatea agențiilor federale, nu în ultimul rând prin politica de numiri

[1] Un exemplu recent îl reprezintă legea din 2010 privind reforma sistemului de sănătate („Patient Protection and Affordable Care Act", numită şi „Obamacare Act"), promovată de Preşedintele Barack Obama.

[2] Un factor important l-a reprezentat şi presiunea exercitată de Preşedinte prin promovarea unui proiect legislativ prin care numărul membrilor Curții Supreme urma să fie mărit, pentru a obține majoritatea dorită, în condițiile în care Constituția nu prevede un număr fix de judecători la instanța supremă.

în funcţii de conducere, Preşedintele deţine o redutabilă putere de decizie, cu repercusiuni majore asupra evoluţiei sociale şi economice a ţării. Aceste mecanisme au fost utilizate coerent mai întâi de Ronald Reagan, iar sistemul a fost preluat şi amplificat de către William J. Clinton.[1] În timpul lui George W. Bush, pe fundalul ameninţării teroriste, puterea executivă şi-a extins considerabil prerogativele în domeniul securităţii naţionale.

Puterea judecătorească este exercitată de Curtea Supremă şi de instanţele federale. Crearea acestora din urmă revine Congresului, care le stabileşte şi competenţele, în limitele prevăzute de art. III din Constituţie. Rolul puterii judecătoreşti este deosebit de important în sistemul politic şi juridic american. Instanţele pot declara neconstituţional un text de lege, atât al statului membru al Uniunii, cât şi al legiuitorului federal. Această competenţă, neprevăzută în Constituţie a apărut pe cale pretoriană, cel mai celebru exemplu – dar nu primul – în acest sens fiind renumitul caz *Marbury v. Madison* (1803). Judecătorii, în număr de nouă, sunt numiţi pe viaţă şi reprezintă pe departe cele mai respectate figuri publice din societatea americană. Notorietatea oricăruia dintre ei o depăşeşte net pe cea a membrilor Congresului şi rivalizează doar cu cea a Preşedintelui. Trecutul profesional, predilecţiile ideologice, opiniile în privinţa unor probleme majore ale societăţii sunt examinate minuţios. Candidaţii nominalizaţi de Preşedinte sunt examinaţi de o comisie specială a Senatului, iar audierile durează uneori aproape o săptămână. Chiar dacă Preşedintele are majoritatea în Senat de partea sa, confirmarea candidatului propus de el nu este uşor de obţinut.[2]

Rolul proeminent al Curţii Supreme în sistemul politic american face ca toate problemele majore cu care se confruntă societatea americană să ajungă într-o formă sau alta pe ordinea de zi a acestei instanţe. Nu rareori deciziile Curţii, determinate în general de respectarea strictă a textului constituţional şi de fidelitatea faţă de precedente, contravin politicilor promovate de legiuitori – federali sau ai statelor – ori opiniilor împărtăşite de o mare parte a publicului. În deceniile anterioare primului război mondial Curtea a fost în general reticentă dacă nu chiar ostilă receptivităţii legiuitorului la noile probleme sociale, de exemplu în domeniul raporturile de muncă. S-a vorbit în acest sens de un „guvernământ al judecătorilor". Pe durate administraţiei Roosevelt, după o atitudine iniţială de ostilitate faţă de „New Deal", Curtea s-a a cedat sau s-a adaptat presiunilor politice, decizând în

[1] Pentru o prezentare a acestor mecanisme şi a formelor de control asupra sistemului birocraţiei federale, într-o lumină favorabilă Preşedintelui, vezi E. KAGAN, *Presidential Administration*, în Harv. L. Rev., vol. 114 (2000-2001), pp. 2245-2385.

[2] Este cazul actualului preşedinte al Curţii Supreme, John Glover Roberts. Audierile au durat patru zile (12-15 septembrie 2005), toţi membrii Comisiei i-au adresat foarte multe întrebări concrete şi deloc complezente candidatului, iar textul proceselor-verbale însumează câteva sute de pagini. Vezi *The Hearings of Judge John G. Roberts*, document accesibil la http://www.asksam.com/ebooks/releases.asp?doc=786113&file=JGRHearing.ask.

general în favoarea administrației prezidențiale și a Congresului în materie de delegare legislativă, de extindere a puterii federației, de reglementare a salariilor și a raporturilor de muncă sau de intervenție a statului în economie. Din anii '50, Curtea a devenit deosebit de activă în materia apărării drepturilor civile, a combaterii discriminării și a promovării integrării rasiale. Începând cu ultimul deceniu al secolului al XX-lea, activismul promovat de o majoritatea devenită între timp mai conservatoare a Curții a întâmpinat critici din partea politicienilor și a mediilor academice de stânga, aceeași care au salutat activismul aceleiași Curți în perioada în care majoritatea judecătorilor ei erau de stânga. Fiind numiți pe viață, de președinți care și-au încheiat între timp mandatul, uneori de mulți ani, judecătorii Curții Supreme reprezintă mentalități și orientări ideologice care reflectă diversele etape ale evoluției politicii, societății și mentalităților americane. Problemele pe care le examinează sunt analizate din mai multe perspective, ale unor experiențe de viață și convingeri politico-filosofice diferite. Deciziile sale reprezintă reflecția matură a unui corp de magistrați preocupați de efectele pe termen lung ale soluțiilor adoptate. Curtea Supremă nu exprimă prin urmare punctul de vedere momentan al opiniei publice și nici interesele imediate ale unor decidenți politici expeditivi. Prin ea se manifestă, pentru a folosi expresia judecătorului Antonin Scalia, „societatea [privită] de-a lungul timpului, și nu doar societatea momentului de față".

II. Regimul politic parlamentar

În regimul politic parlamentar, liniile de demarcație operate de separația puterilor sunt deplasate în favoarea parlamentului. Conducerea statului revine în comun legislativului și executivului și nu există un domeniu rezervat expres puterii executive.[1] Legiuitorul este privit ca deținând monopolul elaborării dreptului. Legislativul și executivul sunt deopotrivă excluse din sfera actului de justiție (ca și în cazul regimului prezidențial).

Regimurile parlamentare s-au format în urma confruntării îndelungate a reprezentanțelor naționale cu monarhia. Regulile și principiile constituționale au fost elaborate în așa fel încât să consolideze puterea Parlamentului, în primul rând prin tendința de a exercita în exclusivitate puterea legislativă și apoi prin extinderea controlului parlamentar asupra executivului. Puterea suverană a statului ajunge să fie exprimată de Parlament, care în formularea lui Blackstone – privitoare firește doar la legislativul britanic – „poate face orice, mai puțin să transforme un bărbat în femeie sau invers".

Marea Britanie reprezintă exemplul clasic de regim parlamentar. În literatura de limbă engleză acest sistem este numit și „sistemul Westminster", după denu-

[1] Vezi E. FRIESENHAHN, *Parlament und Regierung im modernen Staat*, în VVDStRL, vol. 16 (1958), pp. 9-73, la p. 67.

mirea palatului în care îşi are sediul Parlamentul britanic; sistemul este adoptat şi de unele state ale Commonwealth-ului (Canada, Australia şi Noua Zeelandă).

Evoluţia politico-juridică îndelungată şi constantă a Angliei, dar mai ales stabilitatea şi eficienţa pe termen lung a soluţiilor găsite, au făcut ca instituţiile acestei ţări să constituie un punct de raportare obligatoriu în practica şi teoria constituţionalismului modern. De la Montesquieu încoace, lucrările importante de drept sau de teorie a constituţiei, cursurile de drept constituţional iau în considerare sau alocă pasaje ample prezentării evoluţiei constituţionale a Angliei.[1] Sistemul juridic englez, axat pe dreptul cutumiar şi pe precedentul judiciar, face ca examinarea oricărei instituţii să ia în considerare şi evoluţia istorică a acesteia, lucru valabil mai ales în privinţa instituţiilor constituţionale.[2]

Împrejurarea că orice instituţie constituţională britanică s-a format şi cristalizat prin intermediul practicii judiciare mai are o consecinţă importantă. În absenţa unui document scris, formularea normelor şi a principiilor nescrise ale constituţiei britanice a revenit doctrinei. Din rândul autorilor, oricum nu prea numeroşi, care de-a lungul timpului au avut contribuţii majore în materie s-a impus un aşa numit „sextet canonic",[3] format din Walter Bagehot, Albert Venn Dicey, Sidney Low, N.S. Amery, Harold Laski şi Ivor Jennings.

Parlamentul britanic este bicameral, format din Camera Lorzilor şi Camera Comunelor. Camera superioară este formată din pairi („peers") ereditari, aparţinând familiilor înnobilate de-a lungul secolelor de regii Angliei,[4] şi pairi pe viaţă, numiţi de regină, după adoptarea Actului din 1958 privind pairia pe viaţă (Life Peerages Act). Până la reforma din 1999 (House of Lords Act), lorzii din prima categorie predominau numeric: 758 din 1325. Legea din 1999 a eliminat dreptul de vot al majorităţii acestora, cu excepţia a 92. Lorzii ereditari au stabilit prin vot pentru a-i desemna pe cei care vor păstra dreptul de vot.[5] În prezent, grupul cel mai numeros al membrilor camerei superioare îl reprezintă pairii pe viaţă.

Camera Comunelor este formată din 645 de deputaţi (formularea uzuală: „MPs" – „Members of Parliament"), aleşi în circumscripţii uninominale, într-un singur

---

[1] Vezi, de exemplu, C. STERE, *Introducere în studiul dreptului constituţional*, Tipografia Editoare „Dacia", Iaşi, 1903, pp. 181-211.

[2] Vezi, în acest sens, J.W.F. ALLISON, *The English Historical Constitution*: Continuity, Change and European Effects, Cambridge University Press, Cambridge, New York, 2007.

[3] A. KING, The British *Constitution*, Oxford University Press, Oxford, New York, 2007, pp. 15-38.

[4] Titlul este transmis doar întâiului născut, astfel încât numărul acestor familii rămâne relativ constant, scăzând uşor prin stingerea familiilor fără urmaşi. Titlurile nobiliare sunt, în ordine descrescândă a rangului: duce (duke), marchiz (marquess), conte (earl), viconte (viscount) şi baron (baron).

[5] P. LEYLAND, *The Constitution of the United Kingdom: A Contextual Analysis*, Hart Publishing, Oxford, Portland, 2007, p. 96.

tur de scrutin. Membrii guvernului sunt numiți din rândurile acestei camere. Cei care nu fac parte nici din guvern şi nici din „guvernul din umbră" (al opoziției) sunt numiți „backbenchers" – ocupanții băncilor din spate. Camera este prezidată de un Speaker şi de trei adjuncți (deputies).Spre deosebire membrii camerei superioare, membrii parlamentului se află sub o presiune destul de mare pentru a urma „linia partidului" din care provin.[1] Parlamentarii beneficiază de anumite privilegii, care nu le-au fost contestate de Rege din 1688. La începutul fiecărei sesiuni aceste privilegii sunt solicitate formal de Speaker-ul Camerei Comunelor şi acordate printr-un gest simbolic de monarh. Printre cele mai importante privilegii este al unei neîngrădite libertăți a cuvântului, în sensul că nimic din ceea ce s-a spus în Parlament nu poate constitui obiect al unui proces de calomnie (defamation) sau al vreunei alte acțiuni în justiție.

Procedura legislativă[2] implică adoptarea unui proiect de lege de către ambele Camere. Proiectul de lege (Bill) poate fi depus în oricare dintre ele, dar de regulă este inițiat în Camera Comunelor. Adoptarea legii se face în trei lecturi succesive. Prima din ele implică doar citirea titlului legii, însoțită de anunțul privind publicarea textului acesteia. La a doua lectură, proiectul de lege este dezbătut în plen. Cu această ocazie, membrii Parlamentului pot aborda chestiunile de principiu ale reglementării discutate. Criticii proiectului îşi pot prezenta argumentele, se pot propune amendamente, iar în final proiectul este supus votului în plen. Rareori se întâmplă ca guvernul, deținând majoritatea, să piardă votul în această etapă. În a treia etapă, proiectul este trimis unei comisii permanente (standing committee), cu un număr de membrii care variază între 16 şi 50. Aici disciplina de partid are un rol important; responsabilul de partid cu disciplina (numit „whip" –având atribuții mai largi decât cele ale unui şef de grup parlamentar) decide care membrii ai Parlamentului din partidul său vor face parte dintr-o comisie permanentă. Membrii comisiei pot convinge uneori pe ministrul de resort să opereze anumite modificări ale proiectului, dar de regulă acesta este adoptat în forma trimisă de guvern. Proiectul de lege adoptat de una din camere este trimis apoi celeilalte, unde procedura este reluată. De regulă camera a doua este Camera Lorzilor. Membrii acestei camere au de multe ori o îndelungată experiență politică dobândită înainte de a fi devenit „pairi" pe viață; în plus ei depind mult mai puțin de structurile de partid şi îşi pot permite o atitudine mai critică față de proiectul de lege aflat in discuție. După eliminarea celor mai mulți pairi ereditari prin legea din 1999, Camera Lorzilor a devenit mult mai activă, operând amendamente câtorva sute de proiecte de lege. Într-un asemenea caz,

[1] Idem, p. 87.

[2] J. MORRISON, G. ANTHONY, C. O'NEIL, *Le régime politique du Royaume Uni*, în G. VRABIE (ed.), *Les régimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie*, Monitorul Oficial, Bucureşti, 2002, pp. 339-368, la pp. 347-348; P. LEYLAND, op. cit., pp. 99-105.

proiectul se întoarce la Camera Comunelor. În acest stadiu sunt posibile negocieri între cele două camere. Formal, Camera Comunelor poate fie să aprobe modificările, fie să le respingă, retrimiţând proiectul către Camera Superioară. Aceasta din urmă poate face uz de puterile conferite prin legile din 1911 şi 1949 (Parliament Acts), blocând timp de un an adoptarea legii, care va însă sancţionată de Regină doar pe baza votului camerei inferioare. În practică, în baza unei convenţii constituţionale, procedura respectivă este utilizată foarte rar. Totuşi există situaţii în care proiectele de lege iniţiate de guvern sunt substanţial amendate de către Camera Lorzilor.

Există patru categorii de legi adoptate de Parlamentul Marii Britanii. Prima şi cea mai importantă este cea a „legilor publice" (**Public Bills**),[1] iniţiate de guvern. Aceste privesc interes generale şi sunt de aplicabilitate generală. O a doua categorie (**Hybrid Bills**) priveşte proiectele de legi publice care afectează interesele unor persoane sau organizaţii particulare. Legile privitoare la construcţia tunelului pe sub Canalul Mânecii (Channel Tunnel Act 1987) sau la noua linie ferată ce va parcurge Londra de la Est la Vest (Crossrail Act 2008) fac parte din această categorie. **Private Member's Bills** sunt proiecte iniţiate de parlamentari (backbenchers);[2] o parte a şedinţelor camerelor le este rezervată, însă ele trebuie să întrunească sprijinul a cel puţin 100 de membri ai camerei în care sunt introduse. Procedura adoptării lor este similară celei urmate în cazul legilor publice (Public Bills). Totuşi, timpul alocat dezbaterii acestora este limitat, astfel încât parlamentarii ostili unui asemenea proiect pot lua cuvântul şi epuiza timpul acordat proiectului. A patra categorie de legi o reprezintă „legile private" (**Private Bills**). Acestea privesc exclusiv acordării de beneficii sau impunerii unor obligaţii către o clasă de persoane precis definită în cuprinsul lor, unei anumite companii private sau unei anumite autorităţi publice (public body).

Ca şi în celelalte sisteme constituţionale,[3] în ultimele decenii s-a manifestat şi în Marea Britanie o tendinţă puternică în favoarea delegării legislative. Aici este uzuală „legislaţia schelet" (skeleton legislation), care permite miniştrilor şi altor agenţi ai executivului să adopte reguli secundare, în cadrul unor norme generale stabilite de Parlament, mai ales în domeniile unde sunt necesare reglementări tehnice de detaliu. Puteri deosebit de largi în domeniul reglementării au fost conferite executivului prin „Deregulation and Contracting Out Act" din 1994, lege care urmărea reducerea cheltuielilor guvernamentale şi a birocraţiei. Aşa numitele clauze „Henry VIII" conţinute de această lege permit ministrului de resort să abroge (repeal) sau să modifice (ammend) orice lege care autorizează

[1] Odată adoptat un asemenea proiect legislativ, capătă titulatura de „Act".

[2] Numele de „Private Member's Bills" se datorează faptului că iniţiatorii sunt parlamentari care nu au calitatea de membri ai Cabinetului.

[3] Vezi B. IANCU, *Legislative Delegation – The Erosion of Normative Limits in Modern Constitutionalism*, Springer, Wien, New York, 2011.

sau reclamă impunerea unei sarcini asupra oricărei activități comerciale (trade), afaceri sau profesii.

Parlamentul exercită o consistentă activitate de control, formalizată de-a lungul secolelor prin reguli nescrise (cutume și convenții constituționale) și proceduri foarte minuțioase. O importanță deosebită o au întrebările adresate membrilor guvernului și activitatea comisiilor departamentale (Departmental Select Committees), specializate pe domeniile de activitate ale guvernului.

Puterea executivă se află nominal în mâna monarhului și este exercitată efectiv, în numele acestuia, de Primul Ministru și de Cabinet. Premierul are un spectru larg de atribuții, iar modul de exercitare a acestora poartă în mare măsură amprenta personalității sale. După alegerile parlamentare, șeful partidului care obține majoritatea mandatelor în Camera Comunelor este însărcinat de monarh cu formarea guvernului, devenind automat Prim Ministru. Doar el are atribuția numirii și revocării membrilor Cabinetului. Nu există alte limite în numirea celor 22-24 de membri ai cabinetului său decât cea stabilită de o convenție constituțională, care impune alegerea lor exclusiv din rândurile membrilor Parlamentului. În practică pot apărea constrângeri politice care determină uneori numirea unui membru marcant al partidului de guvernământ (evident, când acesta are și calitatea de parlamentar), deși este în divergență cu, sau nu este agreat de Primul Ministru. Membrii cabinetului trebuie să urmeze linia politică a guvernului în toate luările publice de poziție, chiar dacă în ședințele de Cabinet s-au opus unor măsuri sau politici promovate de premier. Acesta poate remania substanțial Cabinetul oricând, dar asemenea schimbări au loc rareori. Cabinetul răspunde solidar în fața Parlamentului, dar, în caz de vot neîncredere al Camerei Comunelor, cabinetul poate cere monarhului dizolvarea acesteia. O convenție constituțională impune monarhului ca, cu rare excepții, unei asemenea solicitări să i se dea curs întotdeauna.

În formularea sintetică a lui Walter Bagehot, „Cabinetul este un comitet mixt – o liniuță [de demarcație] care leagă, o cataramă care fixează partea legislativă a statului de partea executivă a statului. Prin originea sa aparține uneia, prin funcția sa, aparține celeilalte."[1]

Exercitarea **puterii judecătorești** este marcată de sistemul specific britanic de common law. ***Common law*** reprezintă o sursă importantă a constituției britanice. Judecătorii britanici au posibilitatea de a elabora dreptul prin stabilirea unor precedente în cazurile pe care le soluționează. Soluțiile pronunțate sunt obligatorii pentru toate cazurile ulterioare cu elemente de fapt similare. Abordarea fiecărei

[1] W. BAGEHOT, *The English Constitution*, New and revised edition, Little, Brown and Company, 1873, p. 79. În original: „A cabinet is a combining committee – a hyphen which joins, a buckle which fastens, the legislative part of the state to the executive part of the state. In its origin it belongs to the one, in its function it belongs to the other."

speţe şi interpretarea regulilor de drept şi a precedentelor stau sub semnul pragmatismului, în sensul găsirii unei soluţii adecvate fiecărei constelaţii concrete de circumstanţe şi nu în direcţia formulării unor norme generale şi abstracte. Accentul pus pe experienţă şi pe familiarizarea cu precedentele, în dauna consideraţiilor abstracte este evidenţiat de Edward Coke, într-un raport ce datează din 1611: „[cazurile] nu sunt decise de raţiunea naturală, ci de raţiunea artificială şi de judecarea dreptului, care drept reprezintă un act ce reclamă studiu îndelungat şi experienţă înainte ca un om să poată ajunge la cunoaşterea sa; iar (...) dreptul este etalonul şi măsura de aur pentru a soluţiona cauzele subiecţilor, care protejează siguranţa şi pacea Majestăţii Sale"[1]

Spre deosebire de ţările în care dreptul constituţional este redactat sun forma unei legi scrise, în Marea Britanie operează **principiul suveranităţii parlamentului** – „legea fundamentală a Constituţiei noastre" conform opiniei lui A.V. Dicey. În baza acestui principiu, Parlamentul are puterea de a abroga orice lege, inclusiv legile constituţionale; formal voinţa Parlamentului prevalează în faţa voinţei curţilor. El este exprimat cel mai elocvent în formularea clasică a Lordului Reid: „In earlier times many learned lawyers seem to have believed that an Act of Parliament could be disregarded in so far as it was contrary to the law of God or the law of nature or natural justice but since the supremacy of Parliament was finally demonstrated by the Revolution of 1688 any such idea has become obsolete."[2]

Totuşi judecătorii au posibilitatea de a nu aplica o lege contrară normelor constituţionale. Ea nu va fi declarată neconstituţională sau lipsită de aplicabilitate; instanţele nu pun în discuţie validitatea actelor Parlamentului. Pur şi simplu cazul în discuţie va fi soluţionat baza circumstanţelor de fapt concrete, în lumina precedentelor şi a regulilor de drept deduse din sau confirmate de acestea. Legile scrise (Statutory law) sunt interpretate şi aplicate de judecătorii de common law în lumina precedentelor. Regulile de interpretare sunt ele însele reguli (nescrise) de common law. Unele au fost codificate de-a lungul timpului în diverse legi privind interpretarea actelor normative, ultima fiind Interpretation Act din 1978.

---

[1] E. COKE, *Reports*, Vol. XII, p. 65 citat de F.W. MAITLAND, *The Constitutional History of England*, Cambridge University Press, London, New York, 1919 (prima ediţie: 1909), p. 369. În original: „they are not decided by natural reason, but by artificial reason and judgement of law, which law is an act which requires long study and experience before that a man can attain to the cognizance of it; and that the law is the golden met-wand and measure to try the causes of the subjects, and which protected His Majesty in safety and peace." Textul vizează poziţia regelui Iacob I într-un conflict de jurisdicţie între instanţele de common law şi cele ecleziastice, unde regele înclina să dea dreptate celor din urmă, invocând argumente deduse din raţiune.

[2] În House of Lords, British Railways Board and Others v. Pickin, Incorporated Council of Law Reporting (ICLR) [1974], AC 765, accesibil online la: http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/1974/1.html.

Judecătorii erau numiți până în 2005 de către Regină, la propunerea Lordului Cancelar.[1] În prezent, propunerea Lordului Cancelar (care din 2007 cumulează această funcție cu cea nou creată de Secretar de Stat pentru Justiție) este făcută pe baza recomandării Comisiei pentru Numiri Judiciare (Judicial Appointment Commission). Acesteia din urmă îi revine practic puterea decizională.

Instanța supremă era până în 2009 Camera Lorzilor. Lorzii Judiciari (avansarea se făcea prin înnobilarea unor magistrați de către Regină) se întruneau în Comitetul Judiciar (Judicial Committee of the House of Lords) pentru a dezbate cazurile deduse spre judecare instanței supreme. Din 2009 a fost înființată **Curtea Supremă a Marii Britanii**. Ea este instanță supremă în dreptul Angliei, al Țării Galilor al Irlandei de Nord, precum și în dreptul civil scoțian.[2] De asemenea, ea se pronunță în cauzele privind devoluția, adică în legătură cu întinderea competențelor transferate Scoției, Țării Galilor și Irlandei de Nord prin actele din 1998. Curtea este compusă dintr-un președinte, un vice-președinte și 10 judecători (puisné Justices).[3]

III. Regimul politic semi-prezidențial

Regimul politic semi-prezidențial sau prezidențialist combină trăsăturile regimurilor parlamentar și prezidențial. Extinderea continuă a puterilor reprezentanței naționale era justificată în secolul al XIX-lea de competiția pentru putere cu o monarhie care controla executivul și care deținea încă, în majoritatea statelor din Europa continentală, un rol politic predominant și cuvântul decisiv în toate deciziile majore ale națiunii. În aceste condiții, creșterea puterii decizionale a parlamentelor părea a coincide cu direcția generală a democratizării statului și a societății, constituind totodată un deziderat al progresului politic. Pe de altă parte, puterea excesivă a parlamentului sau mai exact indecizia în exercitarea atribuțiilor prea numeroase ale acestuia ducea nu rareori la consecințe nedorite. Acestea se vedeau în special în statele republicane, cum era Franța celei de-a Treia Republici (1870-1940). S-a vorbit în acest sens de necesitatea unui „**parlamentarism raționalizat**", în sensul găsirii unui echilibru între un legislativ care să fixeze regulile generale ale jocului în societate și un executiv capabil să opereze de sine stătător,

---

[1] Lordul Cancelar (Lord Chancellor) este un înalt demnitar întâlnit la curtea regală încă din secolul al XI-lea, în prezent numit de Regină ca membru al cabinetului, la propunerea Primului Ministru. Până la Reforma Constituțională din 2005 avea mai multe funcții în toate ramurile guvernământului, inclusiv în justiție.

[2] Cauzele penale scoțiene sunt judecate în ultimă instanță de High Court of Justiciary din Edinburgh.

[3] Din franceza veche: puisné = născut mai târziu, inferior. Desemnează judecătorii unei înalte instanțe care nu au o funcție de conducere.

în baza şi în limitele legii, evitând instabilitatea ministerială cronică şi permiţând funcţionarea instituţiilor publice.[1]

Constituţia de la Weimar din 11 august 1919 instituie un sistem al puterilor în care şefului statului –Preşedintele Reich-ului –, ales prin vot direct, îi revenea un rol important în raport atât cu legislativul cât şi cu guvernul.[2] Această distribuţie tripartită a funcţiilor decizionale în stat nu a fost încă percepută ca un tip distinct de regim politic şi nici nu a fost privită ca un model de regim constituţional. Republica de la Weimar s-a născut într-o zodie nefastă, iar existenţa sa a fost scurtă şi tumultuoasă, marcată de numeroase crize şi contestări. Mai mult, s-a ajuns la o pronunţată instabilitate guvernamentală, nemaiîntâlnită anterior sub regimul monarhiei constituţionale. Totuşi, sistemul acestei constituţii poate fi subsumat categoriei regimurilor semi-prezidenţiale.

După al doilea război mondial, experienţa regimurilor parlamentare afectate de instabilitate guvernamentală din perioada interbelică a determinat căutarea unor noi soluţii constituţionale. Cea mai cunoscută – dar nu prima dintre acestea – este Constituţia Franţei din 4 octombrie 1958. Denumirea de **regim semi-prezidenţial**, apărută iniţial în presă, cu conotaţii persiflante, s-a impus treptat, devenind în cele din urmă denumirea uzuală în mediile academice şi în literatura de specialitate.

Sistemul semi-prezidenţial este definit ca un sistem de guvernământ bazat pe un echilibru dinamic dintre trei corpuri politice (political bodies) – un Preşedinte al Republicii, un Guvern şi un Parlament – fiecăruia dintre acestea fiindu-i conferită o legitimitate fungibilă şi puteri juridice şi *de facto* efective: atât puteri pozitive cât şi puterea de a se bloca între ele.[3] Regimul semi-prezidenţial[4] exclude din start preeminenţa vreuneia din puterile statului, precum şi vreo prioritate sau ierarhie în ordinea legitimităţii democratice. Corpurile politice relevante (Preşedintele, Parlamentul, Guvernul) reprezintă deopotrivă poporul şi niciunul nu poate pretinde, în numele reprezentării acestuia, superioritate faţă de celelalte. Fungibilitatea legitimării evocată în definiţia de mai sus vizează acest aspect.

Regimul semi-prezidenţial este caracterizat prin urmare de **caracterul bicefal al executivului** (un şef de stat şi un şef de guvern), de **echilibrul dinamic** între

[1] Noţiunea de parlamentarism raţionalizat implica şi preocuparea pentru fixarea mai precisă, prin norme constituţionale scrise, a raporturilor dintre legislativ şi executiv. Vezi B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*, Librairie Delagrave, Paris, 1930, p. 20.

[2] Este însă de precizat că Germania avea în spate o lungă tradiţie monarhică şi a statului administrativ, în care rolul şefului de stat era deosebit de accentuat, iar parlamentului i-a fost concedată abia la finele primului război mondial puterea de a demite guvernul.

[3] V. CANAS, *The Semi-Presidential System*, în ZaöRV, 64. Bd. (2004), pp. 95-124, la p. 95.

[4] Noţiunile de regim semi-prezidenţial şi de sistem semi-prezidenţial sunt, în contextul de faţă, interşanjabile.

cele trei corpuri politice relevante (Președinte, Parlament, Guvern), de **fungibilitatea legitimității** acestor corpuri politice, și de **efectivitatea puterilor** conferite acestor corpuri politice, atât în a-și promova fiecare propria agendă politică, cât și în a bloca deciziile celorlalte. Aceste puteri negative pot privi refuzul de a numi un demnitar sau funcționar, refuzul ratificării unui tratat internațional, refuzul de a contrasemna un act al celeilalte autorități etc. Astfel, puterea simplei obstrucții devine treptat, în unele cazuri, o putere de co-decizie.[1] În sistemele semi-prezidențiale președintele este ales de regulă prin vot direct de către cetățeni. Regula nu este absolută; există unele cazuri in care alegerea șefului statului este indirectă ca în Finlanda, anterior anului 1986.[2]

Exemplul clasic de regim semiprezidențial este cel al Republicii a V-a franceze.[3] Constituția adoptată la 4 octombrie 1958 a suferit de-a lungul o serie de modificări; astfel în urma unui referendum din anul 1962, s-a stabilit alegerea directă, prin vot universal, a Președintelui Republicii. Rolul Consiliului Constituțional, mai puțin proeminent în versiunea inițială a Constituției s-a accentuat treptat în cursul deceniilor următoare.

Puterea executivă este bicefală, fiind compusă din Președintele Republicii (art. 5-19) și Guvern (art. 20-33). Importanța executivului este evidențiată și de reglementarea acesteia în Titlurile II și III ale Constituției din 4 octombrie 1958, imediat după dispozițiile generale referitoare la suveranitate. Președintele veghează la respectarea Constituției și asigură, prin arbitrajul său, funcționarea regulată a puterilor publice și continuitatea statului (art. 5). El este ales prin sufragiu universal direct, pentru cel mult două mandate în condițiile stabilite de o lege organică (art. 6).[4] Atribuțiile Președintelui sunt foarte largi și includ numirea primului ministru precum și a membrilor guvernului, exercitarea prezidenției Consiliului de Miniștri, dizolvarea Parlamentului, acreditarea ambasadorilor și a trimișilor extraordinari, exercitarea funcției de șef al armatei, conducând totodată Comitetul Superior al Apărării Naționale. Președintele semnează ordonanțele și decretele emise în Consiliul de Miniștri. Președintelui îi revine numirea în funcții publice. Anumite numiri (membrii Consiliului de Stat, Cancelarul Ordinului Legiunii de Onoare, prefecții, rectorii academiilor, directorii administrațiilor centrale etc.) sunt făcute în Consiliul de Miniștri [art. 13 alin. (3)]. În toate celelalte cazuri (inclusiv în ceea

[1] V. CANAS, *op. cit.*, loc. cit., p. 100.

[2] Idem, loc. cit., p. 99.

[3] Vezi E. MILLARD, *Duverger's Arguments on Semi-Presidentialism: a critical Analysis*, în RJCL, vol. 5, Issue 1 (2014), pp. 11-34; V. CONSTANTINESCO, S. PIERRÉ-CAPS, *Droit constitutionnel*, 2ème éd., mise à jour, Presse Universitaire de France, Paris, 2006, pp. 164-174; D. ROUSSEAU, *Le régime politique de la France*, în G. VRABIE (editor), *Les régimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie*, Monitorul Oficial, București, 2002, pp. 135-174.

[4] În versiunea inițială, din 1958, alegerea Președintelui Republicii era indirectă. Dispozițiile respective au fost supuse revizuirii în urma referendumului din 1962.

ce priveşte membrii Consiliului Constituţional), puterea de a numi se exercită pe baza avizului comisiilor permanente ale camerelor; în cazul în care trei cincimi din numărul însumat al membrilor acestor comisii se opun, numirea nu va putea fi efectuată [art. 13 alin. (5)].

El mai poate supune– la propunerea Guvernului sau a camerelor Parlamentului – unui referendum proiectele de lege privind organizarea puterilor publice sau reformele în politicile economice, sociale sau de mediu ori ratificarea tratatelor internaţionale (art. 11).

Guvernul determină şi conduce politica naţiunii, dispune de administrarea forţelor armate şi răspunde în faţa Parlamentului, în condiţiile şi procedurile stabilite de art. 49 şi 50 din Constituţie (art. 20).[1] Când Preşedintele Republicii participă la şedinţele Guvernului, acesta se constituie în Consiliu de Miniştri.

Primului ministru îi revin puteri largi: el dirijează acţiunile Guvernului, este responsabil cu apărarea naţională, asigură executarea legilor, iar sub rezerva dispoziţiilor art. 13,[2] exercită puterea regulamentare (le pouvoir réglementaire) şi numeşte în funcţii civile şi militare [art. 21 alin. (2)]. Funcţia de membru al Guvernului este incompatibilă cu exercitarea unui mandat parlamentar, a oricărei funcţii de reprezentare profesională la nivel naţional, a oricărui serviciu public (emploi public), precum şi a oricărei activităţi profesionale [art. 23 alin. (1)].

Puterea legislativă revine Parlamentului, format din Adunarea naţională (l'Assemblée nationale) şi Senat. În versiunea actuală, Constituţia stabileşte numărul maxim de deputaţi la 677, iar pe cel al senatorilor la 348. Aceştia din urmă sunt aleşi în mod indirect şi reprezintă colectivităţile teritoriale ale Republicii (art. 24). Numărul membrilor fiecărei camere (în limitele stabilite de Constituţie), condiţiile de eligibilitate, indemnizaţiile şi regimul incompatibilităţilor sunt stabilite prin lege organică (art. 25). Constituţia franceză se distinge printr-un important element de originalitate, în sensul că defineşte limitativ sfera decizională a legiuitorului, enunţând domeniile în care pot fi adoptate legi. Astfel, în baza art. 34, legile stabilesc reguli privind anumite domenii, printre care drepturile şi libertăţile fundamentale şi garanţiile acestora, naţionalitatea, starea civilă şi capacitatea persoanelor, crimele, delictele, procedura penală, regimul amnistiei, taxele şi impozitele, regimul electoral şi exercitarea mandatelor elective, stabilimentele publice şi altele. Totodată, prin lege se mai stabilesc regulile generale privind alte domenii precum organizarea generală a apărării naţionale, administrarea liberă a colectivităţilor locale, învăţământul, regimul proprietăţii, dreptul muncii, sindicatele etc. Toate celelalte domenii, nerezervate expres legii sunt ale puterii regulamentare, care revine Guvernului (art. 37).

---

[1] Articolele respective privesc angajarea răspunderii Guvernului asupra unui program sau a unei declaraţii de politică generală şi respectiv moţiunile de cenzură.

[2] Art. 13 priveşte semnarea de către Preşedinte a ordonanţelor şi decretelor adoptate în Consiliul de Miniştri, precum şi atribuţiile Preşedintelui în privinţa numirilor în funcţii publice.

Justiției îi revine un rol mai puțin proeminent în filosofia textului constituțional francez. Titlul VIII al Constituției (art. 64-66)[1] este intitulat „**Autoritatea judiciară**" (și nu „Puterea judecătorească) și este precedat de titlul consacrat consiliului constituțional (art. 56-63). Independența justiției se află sub garanția Președintelui Republicii, iar judecătorii sunt inamovibili (art. 64). În unele cursuri întâlnim expresia „**putere jurisdicțională**";[2] aici fiind incluse autoritatea judiciară și Consiliul Constituțional.[3] Acestuia îi revin atribuții privind controlul asupra alegerii Președintelui Republicii, a contestațiilor privind regularitatea alegerii deputaților și senatorilor, a regularității organizării și desfășurării referendumului și, nu în ultimul rând, controlul constituționalității legilor. În versiunea inițială a Constituției, Consiliul emitea doar un aviz de constituționalitate asupra proiectelor de legi; aviz care era obligatoriu în cazul legilor organice. Începând cu anul 1971, Consiliul a adoptat o poziție activă, asumându-și pe cale pretoriană rolul unei instanțe de control prealabil al constituționalității legilor. O importantă revizuire a Constituției franceze a avut loc prin legea din 23 iulie 2008, prin care s-a introdus „chestiunea prioritară de constituționalitate" („la question prioritaire de constitutionalité"). Apare, astfel, pentru prima oară în Franța, controlul ***a posteriori*** asupra constituționalității legilor.

Conform dispozițiilor art. 61-1 (inserat prin legea de revizuire), dacă în cursul unui proces se susține încălcarea vreunuia din drepturile garantate de Constituție, Consiliul Constituțional poate fi sesizat la inițiativa (renvoi) Consiliului de Stat sau a Curții de Casație. Dacă o dispoziție a fost declarată neconstituțională, ea este abrogată de la data publicării deciziei Consiliului Constituțional, sau de la o dată ulterioară stabilită de acesta. Totodată, Consiliul determină și limitele și condițiile în care efectele dispoziției respective vor putea fi puse în cauză [art. 62 alin. (2)].

IV. Guvernământul de adunare

Guvernământul de adunare[4] este una din formele de organizare întemeiate pe **confuzia puterilor**. Este un caz de confuzie a puterilor în folosul puterii legisla-

[1] Urmat de Titlul VIII, cuprinzând dispozițiile referitoare la Înalta Curte (art. 67-68); Parlamentul constituit în Înaltă Curte, se pronunță asupra destituirii Președintelui Republicii, în cazul în care acesta și-a încălcat obligațiile constituționale într-un mod care face imposibilă exercitarea în continuare a mandatului său [art. 68 alin. (1)].

[2] V. CONSTANTINESCO, S. PIERRÉ-CAPS, *op. cit.*, pp. 465-511.

[3] Ca și Curtea Constituțională a României, căreia i-a servit ca model în proiectul Constituției românești din 1991, Consiliul este format din 9 judecători, din care trei sunt numiți de Președinte, trei de Senat și 4 de camera inferioară. În plus, Constituția franceză mai stabilește și calitatea de membri de drept ai Consiliului pentru foștii Președinți ai Republicii [art. 56 alin. (2)].

[4] DRĂGANU I, pp. 276-278.

tive. Puterea executivă este subordonată total reprezentanței naționale, ajungând la rangul unui simplu comitet al acesteia. Exemplul clasic al acestui regim îl reprezintă cazul Convenției Naționale din anii Revoluției franceze, în perioada 20 septembrie 1792-26 octombrie 1795; s-a mai utilizat în această privință şi formula de „regim convențional".

La prima vedere, concentrarea puterii în mâna reprezentanților națiunii pare a fi benefică. În practică se confirmă însă justețea temerilor teoreticienilor separației puterilor: puterea absolută nu întârzie să devină opresivă, iar tentația de a o exercita în mod arbitrar şi excesiv, irezistibilă. O adunare nu poate exercita în mod efectiv şi coerent puterea pe plan executiv şi se vede silită să o delege unui corp mai restrâns, ales dintre membrii ei. Astfel a procedat Convenția Națională franceză, aflată şi sub presiunea intervenției militare externe, când a instituit „teroarea revoluționară" şi a delegat atribuții importante unui Comitet al Salvării Publice. Acest comitet la rândul său a ajuns sub controlul persoanei care îl prezida, Maximilien Robespierre, de numele căruia se leagă episoadele cele mai sângeroase ale Revoluției. Au rămas celebre procesele spectacol instrumentate de Antoine Fouquier-Tinnville, în care zeci de acuzați au fost judecați în bloc şi expeditiv, în baza unei proceduri sumare având drept rol mai degrabă evidențierea talentelor retorice ofensive ale acuzatorului decât garantarea imparțialității. Sentințele complezentului Tribunal revoluționar – invariabil de condamnare la pedeapsa capitală – erau duse la îndeplinire cu promptitudine, prin ghilotinare.[1] Robespierre cade într-un final victimă a sistemului pe care el însuşi l-a promovat, iar regimul convenției este înlocuit prin cel al Directoratului, un comitet de cinci membri, deținând puteri decizionale pe plan executiv, aflat formal sub controlul reprezentanței naționale, dar deținând puterea de facto.

Teama aproape obsesivă a părinților fondatori ai Constituției americane față de posibilele excese ale unei adunări omnipotente şi tumultoase apare astfel ca justificată. Pentru James Madison (*The Federalist*, nr. 51), legislativul reprezenta „cea mai periculoasă ramură a puterii" (the most dangerous branch).

Concepția constituțiilor comuniste se apropie întrucâtva de ideea de guvernământ de adunare. Organul reprezentativ (Marea Adunare Națională sau Sovietul Suprem) deține puterea supremă în stat şi controlează pe deplin executivul şi justiția. Toți membrii guvernului, şi conducătorii organelor administrative şi judecătorii erau numiți de organele „puterii de stat." O diferență constă în existența unor „organe locale ale puterii de stat" în sistemele socialismului real, pe când în regimul de adunare, reprezentanța națională (convenția) deținea monopolul absolut al puterii. Deosebirea majoră constă însă în aceea că în regimul totalitar comunist

[1] Cariera revoluționară a lui Fouquier-Tinville a fost imortalizată în romanul lui Anatol France, *Les dieux ont soif*, tradus şi în limba română

constituțiile au un caracter fictiv („semantic" în taxonomia lui Karl Loewenstein)[1] și nu descriu corect structura reală a raporturilor de putere și nici procesul decizional. În regimul de adunare, raporturile de putere erau clar și transparent redate în actele constituționale relevante.

V. Regimul directorial

Această formă de arhitectură politică are drept model **Directoratul** instituit în Franța revoluționară după abolirea Terorii. Specifică acestui regim este existența unui executiv puternic, deși este ales de legislativ. Executivul nu este concentrat în mâinile unei singure persoane, ci deținut de un colegiu. Actele sale sunt controlate de legislativ, putând fi infirmate sau modificate de acesta.[2]

Prin Constituția anului III (5 Fructidor - 22 august 1795), s-a instituit în Franța un parlament bicameral (Conseil de 500 și Conseil des Anciens) pentru a temporiza procesul legislativ și un organ colegial, Directoratul, format din 5 membri (art. 132 din Constituția menționată) era ales pe 4 ani; odată ales nu mai depindea de adunările care l-au ales. Atribuțiile sale includeau numirile în funcții publice, inclusiv în cele de comandă militară, precum și supravegherea aplicării legilor în administrație și justiție. Miniștri erau aleși de Directorat, dar numărul și atribuțiile lor erau fixate de corpul legislativ. Justiția[3] era independentă și gratuită. Funcțiile judiciare nu puteau fi exercitate nici de legislativ și nici de executiv. Puterea judecătorească nu putea interveni în domeniul legislativ și nu putea adopta regulamente și suspenda aplicarea vreunei legi sau cita administratorii pe temeiul exercitării funcției acestora (art. 203). Judecătorii (cu excepția celor de la instanțele supreme) erau aleși, la cinci ani odată. În materie penală și corecțională era instituit juriul.

Regimul directorial mai este în prezent ilustrat doar de **Constituția Elveției** din 18 aprilie 1999.[4] Adunarea Federală (Titlul 5, Capitolul II, art. 148-173) este bicamerală, compusă din Consiliul Național și Consiliul Statelor. Prima din aceste camere este formată din 200 de reprezentanți, aleși direct prin scrutin proporțional, pentru un mandat de 4 ani. Fiecare canton constituie o circumscripție electorală. Consiliul Statelor este format din 46 de reprezentanți ai guvernelor cantoanelor, câte 2 de fiecare canton, exceptând anumite cantoane mai mici cu câte un sigur

---

[1] Vezi *infra*, §11, V.

[2] Vezi DRĂGANU I, pp. 273-274.

[3] Constituția anului III aloca un spațiu considerabil puterii judecătorești (Titlul VIII, art. 202-273), cu capitole distincte privind dispozițiile generale, justiția civilă, justiția corecțională și penală, Tribunalul de Casație și Înalta Curte de Justiție. Aceasta din urmă era competentă cu judecarea cazurilor admise de corpul legislativ, contra membrilor acestuia sau a directoratului executiv.

[4] Care înlocuiește vechea Constituție din 29 mai 1874, care stabilea același sistem de guvernare; titulatura și funcțiile organelor federale au fost preluate și în noua Constituție.

reprezentant. Modul de desemnare şi durata reprezentării sunt stabilite de fiecare canton în parte. Adunarea Federală adoptă legile, inclusiv legislaţia de urgenţă, determină cheltuielile Confederaţiei, adoptă bugetul şi aprobă contul de încheiere al exerciţiului bugetar federal. Adunarea mai numeşte pe membrii Consiliului Federal, pe Cancelarul Federal, pe membrii Curţii Supreme Federale, iar în caz de război, pe comandantul suprem al forţelor armate.

Consiliul Federal (Titlul 5, Capitolul III, art. 174-187) este format din 7 membri aleşi pe 4 ani. Aceştia trebuie să provină din cantoane diferite. Funcţia de preşedinte al Consiliului este exercitată prin rotaţie, pe o durată de un an. Preşedintele Consiliului este ales de Adunarea Federală şi devine prin aceasta şi Preşedinte al Confederaţiei. Consiliul Federal decide în privinţa obiectivelor guvernării şi a mijloacelor de realizare a acestora, poate iniţia proiecte de lege, poate adopta ordonanţe în cazurile prevăzute de Constituţie, întocmeşte proiectul bugetului federal, este responsabil în domeniul relaţiilor externe, ia măsuri pentru apărarea securităţii externe şi interne a Confederaţiei, a independenţei şi a neutralităţii Elveţiei.

Justiţia este independentă, fiind realizată la nivel federal de Curtea Supremă Federală şi de instanţele federale stabilite prin Constituţie, iar la nivelul cantoanelor, de autorităţile judiciare cantonale.

Sistemul politic elveţian permite conturarea unui rol proeminent al executivului, fără ca aceasta să afecteze rolul celorlalte puteri ale statului sau să pună în discuţie stabilitatea, ordinea şi îndeplinirea exigenţelor statului de drept.

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Partea a II-a
Constituția României

Capitolul I. Istoria constituțională a României

§16. Formarea statului român modern

„Dreptul încorporează istoria evoluției unei națiuni de-a lungul mai multor secole și nu poate fi tratat ca și cum nu ar conține decât axiomele și corolariile unei cărți de matematică. Pentru a ști ce este, trebuie să știm ce a fost și ce tinde să fie. Trebuie să consultăm, în interacțiunea lor reciprocă, istoria și teoriile asupra legislației din momentul respectiv. Însă cea mai dificilă întreprindere va fi să înțelegem combinarea celor două elemente în rezultante [mereu] noi, pentru fiecare epocă."

Oliver Wendell Holmes*

I. Instituțiile statale românești premoderne

Formate în orbita politică a unor regate romano-catolice (Ungaria și Polonia) și marcate, chiar și postum, de prestigiul și influența Bizanțului, instituțiile politico-juridice din Țările române ilustrează cum nu se poate mai bine această dualitate „ideologică" și culturală. Elemente occidentale coexistă și se întrepătrund cu cele dominante, ale Europei răsăritene și ortodoxe.

1. Domnia. Instituția domniei[1] era legitimată prin voința lui Dumnezeu, evocată printr-o formulă aproape invariabilă, utilizată constant în majoritatea

---

*O.W. HOLMES, *The Common Law*, Introduction by G. EDWARD WHITE, Harvard University Press, Cambridge - Massachussets, 2009 (ediția originară: Boston, 1881), pp. 3-4. În original: „The law embodies the story of a nation's development through many centuries, and it cannot be dealt with as if it contained only the axioms and corollaries of a book of mathematics. In order to know what it is, we must know what it has been, and what it tends to become. We must alternately consult history and existing theories of legislation. But the most difficult labor will be to understand the combination of the two into new products at every stage." Text accesibil și pe www.constitution.org.

[1] Vezi P. STRIHAN, în *IDR* I, pp. 250-260, Vladimir Hanga în aceeași lucrare, pp. 260-263; pentru a doua jumătate a secolului XVIII, vezi P. STRIHAN, în *IDR* II$_1$, pp. 95-101. Pentru Moldova,

CONSTITUTIONAL UNIVERSITY LIBRARY

documentelor emise de cancelaria domnească, din secolul al XIV-lea şi până în secolul al XVIII-lea, atât în Moldova cât şi în Țara Românească: „Io N.N., din mila lui Dumnezeu, (mare) voievod şi domn"[1]. În expresia memorabilă a lui **Miron Costin** «Domnul, ori bun, ori rău, la toate primejdiile feritu trebuie, că oricum este, de la Dumnedzău este. Precum dzice Svinta Scriptură (...)„Nu-i nice o putére, fără de la Dumnedzău dată".»[2] Ca în orice monarhie europeană, puterile domnului erau limitate de preceptele religiei creştine, de tradiție şi de drepturile şi privilegiile clerului, ale nobilimii şi ale oraşelor şi provinciilor. Formal, limitele se găseau în dreptul cutumiar, în „legea țării."[3] Acestui sistem i se opune dreptul scris, elaborat din inițiativa şi sub controlul domnului. Prerogativele domnului erau foarte largi, incluzând atribuții privind controlul raporturilor de proprietate funciară, asupra întregului teritoriu al țării, aflat în proprietatea sa virtuală (*dominium eminens*), exercitarea funcției judecătoreşti (domnul fiind judecător suprem), a funcției fiscale şi, mai ales, a funcției militare. În practică, puterea domnului a fost exercitată de multe ori arbitrar. Marii boieri se opun uneori fățiş, cu argumente izvorând din precedente, tradiție ori aşezăminte ale predecesorilor, sau apelând pe căi oculte, contra domnului, la bunăvoința puterii suzerane sau la intervenții externe. Rezultatul l-a constituit o pronunțată şi constantă instabilitate politică a țărilor române.

2. Sfatul domnesc. Sfatul domnesc[4] (numit din secolul al XVII-lea **divan**) cuprindea pe marii dregători ai statului şi îndeplinea un rol similar celui al unui consiliu de miniştri; prin el domnul expedia afacerile curente.[5] Boierii care

---

vezi N. GRIGORAŞ, *Instituții feudale din Moldova*, vol. I, *Organizarea de stat până la mijlocul secolului al XVIII-lea*, Ed. Academiei RSR, Bucureşti, 1971, pp. 14-213. Vezi şi M. DVORACEK, *Istoria dreptului românesc*, Ed. Fundației „Chemarea", Iaşi, 1994, pp. 180-184.

[1] Formula de încheiere era foarte asemănătoare „Io N.N., din mila lui Dumnezeu, domn". În privința semnificației termenului „Io", s-a stabilit de mult timp că este vorba de o prescurtare de cancelarie a prenumelui Ioan, ce revenea automat, în virtutea demnității de domn şi ca expresie a învestiturii de către Biserică, tuturor conducătorilor Moldovei, sau respectiv, ai Țării Româneşti. Vezi E. VÎRTOSU, *Titulatura domnilor şi asocierile la domnie în Țara Românească şi Moldova pînă în secolul al 16-lea*, Ed. Academiei RPR, Bucureşti, 1960, pp. 11 şi urm., precum şi pp. 93-101.

[2] *Letopisețul Țării Moldovei de la Aron Vodă încoace* (Capitolul VIII, zac. 22), în Miron Costin, *Opere*, ed. critică de P.P. Panaitescu, Ed. de Stat pentru Literatură şi Artă, Bucureşti, 1958, la p. 72. Contextul acestui pasaj îl reprezintă uciderea lui Gaspar Grațiani, care se retrăgea spre Polonia, înfrânt de turci, de către boierii ce-l însoțeau („scîrnavă şi groadznică faptă şi neaudzită în toate țări creştine" spune Miron Costin).

[3] V.AL. GEORGESCU, *Trăsăturile stilistice ale dreptului feudal românesc*, în *IDR* I, pp. 222-232.

[4] N. GRIGORAŞ, *op. cit.*, pp. 216-236 N. STOICESCU, *Sfatul domnesc şi marii dregători din Țara Românească şi Moldova (secolele XIV-XVII)*, Ed. Academiei RSR, Bucureşti, 1968. M. DVORACEK, *op. cit.* pp. 184-186.

[5] Idem, p. 243.

deținеau dregătorii[1] aveau de asemenea un rol consultativ, alături de înalții ierarhi ai Bisericii. Membrii sfatului domnesc (marii dregători și înalții ierarhi) au fost multă vreme în număr de 12 în Țara Românească, constanță explicabilă prin puternica încărcătură simbolică a numărului.[2] În Moldova, numărul membrilor sfatului era de 8, dar acesta se întrunea însă cu participarea a 4 ierarhi religioși.

Membrii divanului sunt prezenți și participă la toate deciziile luate de domnul țării, fapt atestat prin menționarea numelui și a titlului lor în majoritatea documentelor emise de cancelaria domnească. Aceste nume se regăsesc destul de des, aproape aceleași, pe durata mai multor domnii. Sfatul domnesc era prin urmare un important factor de stabilitate politică.

Atribuțiile sfatului urmau copiau fidel prerogativele domnului și priveau problemele politice, cele judiciare, militare, financiare dar și cele bisericești.

3. Adunarea de obște. Marea adunare a țării[3] („mare sobor", „sfatul de obște", „adunare obștească" sau chiar „adunare a toată țara") avea un rol consultativ și deliberativ, cu atribuții de politică internă și externă, mai ales când trebuiau luate măsuri drastice și urgente.[4] Adunarea era o instituție fundamentală („constituțională") a țării, cu caracter reprezentativ, unde reprezentarea avea o accepțiune „organică", în sensul că superiorul îi reprezenta în mod organic și natural pe cei de jos. „Reprezentanții" erau aleși – în privința formelor de alegere exista o mare flexibilitate – dar și desemnați de domn.[5] În ordinea politică și juridică a Evului Mediu, monarhul nu putea lua decizii importante ce afectau drepturile și interesele supușilor fără consimțământul reprezentanților acestora, exprimat în adunările de stări.

Este important de reținut că „țara" desemna o comunitate politică și nu teritorială.[6] La „adunare" sau „sfat" participau categoriile politice privilegiate (boierii,

---

[1] Cele mai importante: marele vornic (în Moldova: vornicii Țării de Sus și al Țării de Jos), banul (în Țara Românească), logofătul, marele vistier, marele spătar, marele stolnic, marele comis, marele paharnic și marele postelnic. Numărul și titulatura dregătorilor variază întrucâtva de la o epocă la alta.

[2] Documentele emise de cancelaria domnească indică un număr variabil de boieri ca martori (uneori, peste 20), însă unii din aceștia aveau funcții minore, iar altora nu li se indică nici o dregătorie. Evident, nu toți făceau parte din sfatul domnesc.

[3] V.AL. GEORGESCU, AL. HERLEA, *Natura și rolul adunărilor de stări*, în *IDR* I, pp. 265-267. Vezi și Gh. BRĂTIANU, *Sfatul domnesc și adunările de stări în Principatele Române*, Ed. Enciclopedică, București, 1995 (prima ediție: 1947); AL.V. BOLDUR, *Adunările de stări sociale în Istoria Țării Românești și a Moldovei. Sfatul mare de obște*, Albatros, București, 2001; GH. BICHICEAN, *Adunările de stări în Țările Române. Congregațiile generale în Transilvania*, Tribuna, Sibiu, 1998; idem, *Europa monarhiei stărilor*, Institutul European, Iași, 2011.

[4] N. GRIGORAȘ, op. cit., pp. 237 și urm.

[5] V.AL. GEORGESCU, în *IDR* I, pp. 264-265.

[6] Vezi mai recent M. COMAN, *Putere și teritoriu. Țara Românească medievală (secolele XIV-XVI)*, Ed. Polirom, Iași, 2013, în special pp. 17-51.

deținătorii funcțiilor militare („curtenii" sau „roșii"), clerul). Spre deosebire de Europa centrală și Transilvania, nu este atestată participarea „stării a treia" (orășeni, comercianți). Începând cu mijlocul secolului al XVIII-lea, adunările consultate de domnii țărilor române („sfaturi de obște") vor avea un caracter mai restrâns, fără a mai evoca „țara".[1]

Documentele atestă acest consimțământ, manifestat în situații deosebite: cu ocazia închinării Moldovei către Înalta Poartă,[2] la alegerea domnilor[3] sau, înainte de pierderea tronului, ca o concesie de ultim moment a domnului Leon Tomșa, care scutește de dări clerul și pe „roșii" (curteni sau mici boieri cu funcții militare).[4]

Atribuțiile adunării erau elective (alegerea domnilor), legislative, fiscale și judecătorești. Deciziile importante pentru țară erau dezbătute în fața adunării de obște și adoptate în prezența acesteia. Sunt cunoscute și atestate documentar două asemenea momente importante, la o distanță de aproape trei secole unul de altul:

- decizia lui Petru Aron de a închina țara turcilor, în 1456;[5]

---

[1] Vezi V.AL. GEORGESCU, *Les assemblées d'États en Valachie et en Moldavie*: *Sfatul de obște (1750-1831/32)*, în Revue Roumaine d'Histoire, Année XI (1972), No. 1, pp. 23-51 și No. 3, pp. 369-397. În opinia lui Nicolae Grigoraș, se cuvine făcută o distincție netă între „marea adunare a țării" și „sfatul de obște"; cel din urmă era format din membrii sfatului domnesc și reprezentanți ai unor sau mai multora (dar nu ai tuturor) stărilor privilegiate. Vezi N. GRIGORAȘ, *op. cit.*, pp. 237-243.

[2] Vezi *DRH*, A *Moldova*, vol. II (1449-1486), pp. 86-87: „Noi, Petru voievod, din mila lui Dumnezeu, domn al Țării Moldovei, cu panii sfatului nostru moldovenesc și cu mitropolitul nostru, chir Teoctist, și cu toți panii, de la mare până la mic, ne-am sfătuit și am socotit între noi despre cotropirea și pieirea țării noastre, pe care le avem din toate părțile, dar mai ales de la turci".

[3] Asemenea adunări au fost atestate mai ales în Moldova (în 1457, 1504, 1517, 1527, 1546, 1551, 1552, 1561 și 1600), dar și în Țara Românească (în 1418, 1512, 1583 și 1632). Vezi V.AL. GEORGESCU, în *IDR* I, p. 268.

[4] DRH, B (Țara Românească), XXIII, nr. 258, pp. 412-414, reprodus și în D. BARBU, *O arheologie constituțională românească. Studii și documente*, Ed. Universității din București, 2000, pp. 88-90. Vezi și V.AL. GEORGESCU, *Hrisovul din 15 iulie 1631 al lui Leon Vodă Tomșa în Țara Românească și problema „cărților de libertăți"*, în Revista de Istorie, tom 29, nr. 7 (1976), pp. 1013-1029. Actul urmărea expulzarea din țară a grecilor nenaturalizați (impopulari prin asocierea la politica fiscală a domnului) și confirma dreptul adunării obștești de a-i numi pe ierarhi fără intervenția Patriarhiei de la Constantinopol. Se poate vorbi de o „Cartă a libertăților boierești". Vezi și S.L. STĂNESCU, *A Comparison Between the Magna Charta Libertatum and the Freedom Charta from Bucharest in 1631 and the Problem of a Possible Founding Document of the Romanian Modern Constitutionalism*, în „USV Annals of Economics and Public Administration", vol. 13 (2013), pp. 286-296.

[5] *DRH A*, vol. II, doc. nr. 58 (5 iunie 1456), la pp. 85-87: „Noi, Petru voievod, din mila lui Dumnezeu, domn al Țării Moldovei, cu panii sfatului nostru moldovenesc și cu mitropolitul nostru, chir Teoctist, și cu toți panii, de la mare până la mic, ne-am sfătuit și mult am socotit între noi despre cotropirea și pieirea țării noastre, pe care le avem din toate părțile, dar mai ales de la turci, care au prădat și pradă de atâtea ori și cer de la noi dare două mii de zloți ungurești."

- „desrobirea tuturor țăranilor" la inițiativa lui Constantin Mavrocordat, prin hotărârea obștească Adunări din Țara Românească, întărită de domn la 5 august 1746, urmată de „desrobirea vecinilor din Moldova", la inițiativa aceluiași domn, prin hotărâre obștească din 6 aprilie 1749.[1]

II. Primele proiecte de reformă

Domniile fanariote au fost marcate nu numai de creșterea considerabilă a fiscalității pe plan intern și de agravarea accentuată a dependenței față de Poarta Otomană, ci și de încercări de reformare a statului și a instituțiilor, pe plan bisericesc, administrativ, fiscal, precum și din perspectiva statului indivizilor.

Agentul principal al modernizării a fost domnul. Constrâns să satisfacă obligațiile financiare față de Poartă și să obțină și un excedent convenabil – în condițiile în care finanțele țării se confundau cu averea personală a domnului – pe durata scurtă a cel mult trei ani de domnie, monarhul era presat să organizeze un sistem fiscal eficient și să țină o evidență precisă a contribuabililor.

Cea mai cunoscută reformă a fost anunțată de Constantin Mavrocordat prin publicarea în versiune franceză în „Mercure de France", sub titlul de „Constitution".[2] Această reglementare cuprindea 13 articole, referitoare la contribuțiile financiare ale mânăstirilor și preoților, la stareții mânăstirilor, la atribuțiile judiciare ale boierilor („nobilii care fac dreptate"), la judecătorii numiți de domn („comisarii stabiliți în ținuturi în calitate de judecători"), la obligațiile fiscale ale locuitorilor și la modul de plată al acestora.

O semnificație majoră o are *Supplex Libellus Valachorum* din 1792, petiție a românilor transilvăneni adresată împăratului Leopold al II-lea. Ordinea politică din Transilvania era reglementată de Aprobatele și de Compilatele Constituțiuni (1653, respectiv 1669) confirmate de Diploma Leopoldină din 1691. Transilvania era un principat, titlul de principe revenind împăratului Austriei, reprezentat de un guvernator. Acesta din urmă își exercita atribuțiile cu concursul și sub controlul unei diete (adunare a stărilor)[3] în care erau reprezentate trei națiuni regnicolare (=cu drepturi civice): maghiarii, sașii și secuii. Patru erau religiile recepte (admise ca oficiale): romano-catolică, reformată (calvină), evanghelică (luterană) și unitariană. Religia ortodoxă era doar tolerată. Înscriindu-se pe linia unei tradiții

[1] GH. BRĂTIANU, *Două veacuri de la Reforma lui Constantin Mavrocordat - 1746-1946*, Analele Academiei Române, Memoriile Secției Istorice, Seria III, tom XXIX, 1946-1947, Memoriul 10, pp. 391-427. Textul celor două hotărâri este reprodus în anexa studiului, la pp. 455-456 și respectiv la pp. 458-460.

[2] C. IONESCU, *Dezvoltarea...*, pp. 29-33; N. GRIGORAȘ, *Reformele lui Constantin Mavrocordat*, în IDR II_1, pp. 23-30.

[3] În adunările de stări din Europa de Vest și centrală erau reprezentate (în forme și în proporții din cele mai diferite) clerul, nobilimea, locuitorii orașelor și micii proprietari de pământ.

politice inițiate în 1744, Memoriul[1] este adresat împăratului Austriei, Leopold al II-lea și reprezintă un moment important în procesul de formare a conștiinței naționale și de promovare a revendicărilor naționale ale românilor din Transilvania. Prezentat în numele stărilor libere [cler, nobilime, starea militară și „cetățenească" (=orășeni)] ale națiunii române din Transilvania, documentul se bazează pe o amplă documentație și argumentare istorică și reclamă înlăturarea denumirilor infamante de „tolerați" sau „admiși" sau „nesocotiți între Stări", restituirea locului cuvenit între „națiunile regnicolare", egalitate de tratament pentru clerul ortodox, precum și reprezentarea proporțională la alegerile în dietă și ale slujbașilor.

Urmărind obiective politice concrete și percepute ca realizabile, *Supplex*-ul insistă asupra vechimii națiunii române și a precedentelor politice și juridice, neavând caracterul unui act ce contestă ordinea constituțională a epocii. Dimpotrivă, obiectivul său este să integreze națiunea română în ordinea existentă. Datorită preponderenței numerice a românilor, acceptarea unei asemenea revendicări ar fi dus însă la o răsturnare a raporturilor de putere politică în Transilvania. Chiar dacă forma era departe de a fi „revoluționară", implicațiile practice ale satisfacerii revendicărilor acestui memoriu erau. Mai este de menționat recursul la argumentele și terminologia dreptului natural, curente în epocă. Acestea, deși „coabitau" încă cu ideile absolutismului luminat, încep să devină specifice discursului politic revoluționar.

III. Planul de „Oblăduire Aristo-dimocraticească"

Unul din „primele și cele mai enigmatice texte politice cu caracter constituțional"[2] din țara noastră este reprezentat de „Planul sau forma dă Oblăduire Aristo-dimocraticească", ce datează probabil din primul deceniu al secolului al XIX-lea.[3] La

[1] Textul este reprodus în D. PRODAN, *Supplex Libellus Valachorum. Din istoria formării națiunii române*, Ed. Enciclopedică, București, 1998 (prima ediție: 1948), la pp. 543-557 (în limba latină), respectiv pp. 558-572 (în traducere), precum și în C. IONESCU, *Dezvoltarea...*, pp. 59-69. Vezi și V. ȘOTROPA, *Proiectele de constituție, programele de reforme și petițiile de drepturi din Țările Române în secolul al XVIII-lea și prima jumătate a secolului al XIX-lea*, Ed. Academiei RSR, București, 1976, pp. 119-125 (în continuare: V. ȘOTROPA, *Proiectele...*).

[2] Expresia îi aparține lui C. PLOSCARU, în *Proiectul „republicii aristo-dimocraticești". Considerații în jurul unei controverse istoriografice*, în Andi Mihalache și Alexandru Istrate, *Romantism și modernitate. Atitudini, reevaluări, polemici*, Ed. Universității „Alexandru Ioan Cuza", Iași, 2009, pp. 115-141 (în continuare: C. PLOSCARU, *Proiectul...*).

[3] Vezi D.V. BARNOSCHI, *Originile democrației române. „Cărvunarii". Constituția Moldovei de la 1822*, Viața Românească, Iași, 1922, pp. 96-108, unde proiectul este atribuit marelui logofăt moldovean Dimitrie Sturdza. Această paternitate, curentă în epocă, este menținută de istoricul E. VÎRTOSU care-l datează în 1802 (*Napoleon Bonaparte și proiectul unei „Republici aristo-democraticești" în Moldova la 1802*, ed. a 2-a revăzută și adăugită, București, s.n., 1947).

originea acestui text stă foarte probabil un proiect de constituție redactat în forma sa finală de Giorgio Mocenigo, și adoptat în 23 noiembrie 1802 în Insulele Ioniene, aflate temporar sub protecția Rusiei.[1]

Conform acestui proiect,[2] puterea era exercitată de 3 „Divanuri" și anume un „Divan Mare" compus din 15 „veliți" (mari boieri), un „Divan Prăvilnecsc", compus din alți 15 boieri și „Divanul de jos", format din deputații județelor („gospodari în județile acele"). Divanul Mare avea rolul unui guvern și exercita controlul asupra tuturor autorităților („dregătoriilor"); doar celelalte două Divanuri erau independente de acesta. Guvernarea era exercitată prin 5 Departamente, conduse de câte trei veliți ai Divanului Mare: primul departament avea atribuții în domeniul educației („asupra tuturor școalelor țării și alte asămine așezări"), al doilea în cel al cenzurii („păstrătorii năravurilor bune"), dar și al protecției sănătății, al treilea în domeniul finanțelor („toati cheltuielilii republicii"), cel de al patrulea coordona relațiile externe („corespondența trebilor republicii cu locurile sau stăpânirile străine"), iar ultimul pe cele militare („purtarea de grijă a părții ostășești"). Divanul pravilnicesc („pentru împlinire a pravilelor") avea în competență justiția. Divanul de jos (omolog unei camere parlamentare inferioare) era abilitat cu aprobarea impozitelor („vor balotarisi deputații judeților", „primindu-se de mulțime glasurilor suma cea cerută"). Deputații acestui divan nu puteau însă schimba „forma sa cea orânduită, căci aceia va fi tocmai ca o pravilă de care va spânzura toate fericirile republicii". După cele 3 capitole, consacrate fiecare câte unuia din ele trei divanuri, proiectul cuprinde un al patrulea privitor la organizarea bisericească.

Proiectul conține elemente incontestabile de gândire politică și juridică liberală – este invocată laudativ „Englitera, țară slobodă", sunt schițate anumite garanții procesuale și chiar separația puterilor – menținându-se bineînțeles în cadrul unui liberalism aristocratic. Remarcabilă este formularea incidentală a ideii **egalității în fața legii**: „toți locuitorii republicii, ori de ce stare va fi, de la cel mare până la cel mai mic, sunt de obște supuși pravilelor celor date supt grija divanului pravilnicesc."[3]

Ulterior a fost propusă o dată mult mai timpurie: 1784-1787, iar realizarea sa atribuită spătarului Ioan Cantacuzino din Țara Românească (I. CIUBOTARU, N.A. URSU, *Un proiect de republică din secolul al XVIII-lea*, în AII, XXIV, 1987, pp. 181-196). Cristian Ploscaru confirmă originea textului stabilită de istoricii ieșeni, însă plasează data redactării sale undeva după 1808 (C. PLOSCARU, *Proiectul...*, p. 135).

[1] C. PLOSCARU, *Proiectul...*, pp. 16 și urm. Insulele Ioniene au format o „Republică septinsulară" între 1800 și 1807, sub suzeranitatea nominală a Imperiului Otoman. Proiectul ionian este subsumabil proiectului politic al Rusiei de atragere a națiunilor creștin-ordodoxe din Balcani.

[2] Textul în C. IONESCU, *Dezvoltarea...*, pp. 72-76.

[3] Vezi în proiect, cap. IV, par. 3, fraza finală, C. IONESCU, *Dezvoltarea...*, p. 75.

IV. „Constituția Cărvunarilor"[1]

Redactat foarte probabil de Ionică Tăutu și prezentat la 13 septembrie 1822 de către un grup de boieri Domnului Ioniță Sandu Sturza, memoriul „cărvunarilor"[2] reprezintă un prim proiect de constituție în care sunt receptate elemente esențiale ale filosofiei politice liberale. Terminologia textului lui Tăutu poartă încă pecetea arhaică a limbajului epocii; calculul politic ce stătea la baza demersului său era însă cât se poate de modern și de pragmatic.

Statutul individului este reglementat în prima parte a documentului. Întâlnim **formularea unei concepții moderne a cetățeniei**: „pământean al Moldovei" este „tot cel născut în Moldova din părinți moldoveni slobozi și așăzați cu locuința în Moldova" (art. 14). Regăsim și cele mai importante **elemente ale unui catalog modern al drepturilor și libertăților** cetățenești: libertatea credinței (art. 2), garanția proprietății și interdicția exproprierii arbitrare (art. 3 și 5), libertatea individuală (art. 4),[3] legalitatea infracțiunii și a pedepsei (art. 6),[4] libertatea muncii și a comerțului (art. 13), garanția onoarei oamenilor contra „fărădelegilor ocârmuirei" (art. 18), precum și egalitatea în fața legilor (art. 8, 12, 18, 46). Sunt

---

[1] Textul în C. IONESCU, *Dezvoltarea...*, pp. 112-123. Vezi și V. ȘOTROPA, *Memoriul cărvunarilor*, în SCJ, An 16, nr. 3, 1971, pp. 219-230; idem, *Proiectele de constituție, programele de reforme și petițiile de drepturi din Țările Române în secolul al XVIII-lea și prima jumătate a secolului al XIX-lea*, Ed. Academiei RSR, București, 1976, pp. 65-80 (în continuare: V. ȘOTROPA, *Proiectele...*), AL.D. XENOPOL, *Istoria partidelor politice în România*, Librăria Stănciulescu, București, 1920, pp. 76-116, în special pp. 81-89 și 105-116 (memoriul, descoperit și publicat de Xenopol în 1898 – de unde a fost preluat și de Cristian Ionescu –, este reprodus în anexă). Vezi și V. GEORGESCU, *Ideile politice și iluminismul în Principatele Române: 1750-1831*, Ed. Academiei RSR, București, 1972, pp. 109-111; R. CARP, I. STANOMIR, *Inventarea Constituției – Proiectele intelectuale și dezvoltarea instituțională în Principatele Române în secolul al XIX-lea*, Ed. C.H. Beck, București,2009, pp. 3-13 (în continuare: CARP, STANOMIR, *Inventarea Constituției...*); C. IONESCU, *Tratat de drept constituțional contemporan*, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008, pp. 553-554 (în continuare: C. IONESCU, *Tratat*); precum și A. STAN, în *Istoria Parlamentului și a vieții parlamentare din România până la 1918*, Ed. Academiei RSR, București, 1983, pp. 17-20. O apologie în D.V. BARNOSCHI, *op. cit.*, passim. Pentru o minuțioasă și pertinentă analiză a contextului politic și social, vezi C. PLOSCARU, *„Cărvunarii" și primele manifestări politice ale cugetării liberale în Moldova*, în AII, tom XLII, pp. 83-113. Ilustrativă (pentru perspectiva comunistă) este singura lucrarea academică în domeniu a epocii: D. IONESCU, GH. ȚUȚUI, GH. MATEI, *Dezvoltarea constituțională a statului român*, Ed. Științifică, București, 1957, pp. 60-70.

[2] Termenul făcea trimitere la „Carbonari", o societate secretă din Italia, care a solicitat în 1814 adoptarea unei constituții în Regatul Neapolelui. Asociația, ca și țelurile sale, erau considerate în epocă drept subversive.

[3] Formularea acestui articol („Să nu poată fi nimeni oprit de a face cele ce nu vatămă pravilele") sintetizează conținutul art. IV din Declarația franceză din 1789.

[4] În formularea din memoriu: „Să nu poată fi nimeni învinovățit, ridicat la închisoare sau pedepsit decât numai pentru întâmplările hotărâte prin pravilă și după formele pravilei".

definite – în art. 14 – condițiile existenței calității de „pământean" (a cetățeniei) precum și cele ale împământenirii (art. 14, partea finală; art. 15 și 16).

În conformitate cu „legiuirea aceia a sfatului obștesc ce au avut-o pământul acesta iarăși din vechime", „puterea ocârmuirei și a împlinirei" (puterea executivă) revine „singură în mâna domnului" (art. 19). Puterea legislativă („puterea hotărârei") era exercitată împreună de domn și de sfatul obștesc; în caz de divergență precumpănea voința sfatului (art. 19-23). Un rol central revine legii „pravila țării", considerată „temeiul în care stă stavila întregii slobozenii, hotarul puterii celor ce plinesc trebile obștești, pravățul [=învățătură, normă] cel povățuitoriu spre ocrotirea acestei a averei și a drepturilor obștești sau în parte fiștecăruia, și în sfârșit temeiul puterii, care plinește și face a se plini toate aceste legături soțialicești" (art. 75). Pravilelor țării le sunt supuși însuși domnul și sfatul obștesc (art. 74).[1] Sub acest aspect, memoriul urmărește stabilirea unui regim constituțional.[2] Memoriul urmărea extinderea drepturilor politice, menținând însă controlul clasei nobiliare[3] asupra conducerii statului. În circumstanțele politice ale locului și ale momentului, nici nu era de imaginat o reformă mai amplă.

V. Regulamentele Organice

Regulamentele Organice[4] au apărut în condițiile instituirii unui nou raport de forțe în Balcani, între Poarta Otomană și Rusia, prin Tratatul de la Adrianopol (2/14 septembrie 1829),[5] reflectând preocuparea acesteia din urmă în direcția

[1] Textul în C. IONESCU, *Dezvoltarea...*, la p. 122.

[2] V. GEORGESCU, *op. cit.*, p. 110.

[3] Totuși, în opinia lui Barnoschi, proiectul urmărea o considerabilă mutație politică: transferul de putere de la un grup restrâns de mari boieri, favoriți ai domnilor recenți, către o categorie mai largă de reprezentanți ai familiilor vechi. Acest transfer de putere era totodată expresia unei agende politice liberale și naționale, iar circumstanța că la exercițiul puterii erau antrenate vechile familii românești dezamorsa criticile care atrăgeau Rusiei atenția asupra caracterul subversiv al proiectului.

[4] Vezi D. VITCU, G. BĂDĂRĂU, *Introducere. Moldova sub regimul ocupației rusești (1824-1834). Orizont politic*, în VITCU, BĂDĂRĂU, pp. 15-61; GH. PLATON, *Regulamentul Organic: operă de progres sau instrument de opresiune socială și națională*, în idem, *De la constituirea națiunii la Marea Unire. Studii de istorie modernă*, vol. III, Ed. Universității „Al. I. Cuza", Iași, 2000, pp. 35 și urm.; I.C. FILITTI, *Les Principautés Roumaines sous l'occupation russe (1828-1834). Le Règlement Organique. Étude de droit public et d'histoire diplomatique*, Thèse Paris, Bucarest, L'Indépendence Roumaine, 1904; C. IONESCU, *Tratat*, pp. 554-558. Pentru perspectiva marxistă: IONESCU, ȚUȚUI, MATEI, *op. cit.*, pp. 78-88.

[5] *NRT*, vol. VIII, 1825-1830 incl. (1831), pp. 143-151. Conform art. V din Tratat (p. 146). „Les principautés de Moldavie et de Valachie s'étant, par suite d'une capitulation, placés sous la suzeraineté de la Sublime Porte, et la Russie ayant garanti leur prospérité, il est entendu qu'ils conserveront tous les privilèges et immunités qui leur ont été accordées, soit par leur capitulations, soit par les traités conclus entre les deux Empires, ou par les hatti-chérifs émanés en divers temps. En conséquence

unei modernizări a organizării politice şi administrative a Principatelor române. Acest efort de modernizare era însă menit să imprime o amprentă rusească asupra structurilor instituționale româneşti, constituind totodată o manifestare a preocupării imperiului ortodox vecin față de buna stare a lucrurilor din Principate. În ciuda impactului modernizator incontestabil al acestor prime „constituții", Regulamentele au fost şi au rămas impopulare în rândul elitelor politice promotoare ale idealului național,[1] fiind contestate cu vehemență în 1848, mai ales de revoluționarii munteni.

Impopularitatea regulamentelor se datora în bună măsură împrejurării că fuseseră adoptate sub egida Rusiei. Nu a avut prea mare relevanță faptul că textele fuseseră redactate de două comisii formate din câte 4 boieri moldoveni şi munteni iar contribuția rusească s-a limitat la directive generale.

Regulamentele consacrau domnia viageră şi electivă (domnul este ales de o Obştească Extraordinară Adunare),[2] stabilind că puterile domnului erau mai restrânse decât înainte;[3] el pierde atribuțiile judecătoreşti, iar vistieria țării este

---

elles jouiront du libre exercice de leur culte, d'une sûreté parfaite, d'une administration nationale indépendante et d'une pleine liberté de commerce, les clauses additionnelles aux stipulations antécédentes, jugées nécessaires pour assurer à ces deux provinces la jouissance de leurs droits, sont consignées dans l'acte séparé ci-joint, qui est et sera considéré comme faisant partie intégrante du présent traité." Actul separat (Traité séparé entre la Russie et la Porte relatif aux principautés de Moldavie et de Valachie, signé à Adrianople le 2/14 Septembre 1829) este reprodus la pp. 152-155. Se consacră caracterul viager al domniei, deplina autonomie administrativă a principatelor, fixarea frontierei pe talvegul Dunării şi se dispune retrocedarea cetăților deținute de turci pe malul stâng al fluviului.

[1] În opinia lui Kogălniceanu, ROM păcătuia în primul rând prin aceea că prevedea imposibilitatea modificării dispozițiilor sale fără acordul Porții şi al Rusiei, încălcând astfel autonomia internă şi drepturile Moldovei, statornicite prin capitulații, iar în al doilea rând prin ignorarea tradițiilor şi instituțiilor autohtone, întrucât „o lege fundamentală a țării trebuie să fie o plantă indigenă, expresia năravurilor şi nevoințelor nației." Se impunea ca atare „a ne întoarce la acele instituții a căror origine este în pământul nostru (...), şi pe care vroim numai a le adapta după luminile şi trebuințele epohei." Vezi *Dorințele Partidei Naționale în Moldova*, în C. IONESCU, *Evoluția...*, pp. 178-186, la pp. 179-180.

[2] Art. 1 din ROM: „Convențiunea de la Ackerman întărind dritul alegerii domnilor Moldovii şi Valahiei de către tagma boierilor, cu obştească învoire a lăcuitorilor, alegerile se vor face de către Obştească Ectraordinare Adunare, care, pentru aceasta, se va întruni în capitala Prințipatului". Pentru textul ROM, vezi VITCU, BĂDĂRĂU. Precizăm că textul ROM a fost modificat în 1835, iar ediția citată cuprinde ambele versiuni. Pentru Convenția de la Ackerman (=Cetatea Albă), din 25 septembrie/7 octombrie 1826, prin care Înalta Poartă şi Rusia stabilesc modul de îndeplinire a dispozițiilor încă neexecutate de către Poartă ale Tratatului de la București din 1812, garantează posesiunile teritoriale ruseşti la coasta Mării Negre şi repun în vigoare toate privilegiile revenind Țării Româneşti, Moldovei şi Serbiei, vezi Martens, *NRT*, tome VI, seconde partie, 1824-1826 incl., pp. 1053-1065 (Actul separat referitor la principatele Moldova şi Valahia, la pp. 1059-1063; vezi şi C. IONESCU, *Dezvoltarea...*, pp. 133-135).

[3] I. VÎNTU, în *IDR*, II_1, p. 126.

separată de cămara domnului. Domnul beneficia de o listă civilă[1] aprobată de Adunarea obștească. El putea dizolva Adunarea în caz de tulburări sau neorânduieli (art. 76 din ROM).[2]

„Obicinuita Obștească Adunare" reprezenta în primul rând interesele claselor privilegiate. În Moldova ea era compusă din Mitropolitul țării, care o și prezida, din cei doi episcopi eparhioți (de Roman și de Huși), din 16 boieri de rang înalt și din 16 „deputați ținutași, câte unul de ținut, aleși între proprietarii moșinași aceluiași ținut, boieri, fiu de boieri, cunoscut cu bune purtări și în vârstă de cel puțin triizeci de ani"(art. 48 ROM[3]).[4] Mandatul Adunării era stabilit la 5 ani (art. 49 pct. G). Cvorumul era de două treimi din numărul total de membri. Regulamentele stabileau și obligația Adunării de „a ține jurnal de toate lucrările sale" (art. 50). Prerogativele legislative erau exercitate în comun cu domnul, care – spre deosebire de membrii Adunării – avea inițiativă legislativă și a cărui „întărire" dădea „putere de legiuire" hotărârilor acesteia. Adunarea vota bugetul de venituri și cheltuieli controla execuția bugetară și administrația și prezenta domnului petiții („anaforale") privitoare la starea țării.[5] Totodată Regulamentele precizau în mod expres că Adunările nu aveau nici un fel de putere judecătorească, aceasta fiind rezervată pe viitor „unui osăbit divan sau înalt tribunal judecătoresc" (art. 62 ROM; o dispoziție similară în art. 59 ROV).

Al treilea și cel mai voluminos capitol este rezervat finanțelor, care consacră secțiuni detaliate referitoare la abolirea unor anumite dări, scutiri și privilegii, la cheltuielile statului, la venituri, catagrafii la strângerea birului și la contabilitate. Capitolul este însoțit de un număr mare de anexe. Pentru prima dată în istoria noastră avem un buget organizat al statului, în sensul că se precizează veniturile și cheltuielile pe anul următor.[6]

Un alt capitol (IV) este dedicat Sfatului administrativ – organ echivalent guvernului – în care se stabilesc trei departamente (de interne, de finanțe și cel al marelui postelnic – șeful cancelariei domnului). Următoarele capitole privesc

---

[1] Ponderea listei civile era însă considerabilă. Astfel, conform art. 74 din ROM (VITCU, BĂDĂRĂU, pp. 183-185), din totalul de 6.652,575 de lei, reprezentând cheltuielile anuale ale statului, lista civilă se ridica la 800.000 de lei. Pentru comparație, darea către Înalta Poartă se ridica la 500.000 de lei, lefile dregătorilor statului se cifrau 1.800.000 de lei, cheltuielile cu armata („corpos de strajă pământească") erau de 850.000 de lei, iar cele pentru „ținerea shoalelor publice" de 200.000 de lei .

[2] VITCU, BĂDĂRĂU, p. 176, respectiv, p. 358.

[3] Capitolul II (art. 48-63), referitor la „Organizația și însușirile Obicinuitei Obștești Adunări", VITCU, BĂDĂRĂU, pp. 173-177, respectiv, p. 355-359 (versiunea din 1835).

[4] Pentru Țara Românească, Adunarea era compusă din Mitropolit, trei episcopi eparhioți (de Râmnic, Buzău și Argeș), 20 de boieri de întâia treaptă și 19 deputați din județe (art. 45 ROV), în Paul Negulescu și George Alexianu, *Regulamentele Organice ale Valahiei și Moldovei*, vol. I, București, 1944, apud Ionescu, *Dezvoltarea...*, pp. 150-160, la p. 157.

[5] I. VÎNTU, în *IDR*, II_1, p. 127.

[6] NEGULESCU, p. 182.

reglementarea generală a comerțului, poliția sanitară („Reglementul carantinilor") și organizarea militară.[1]

Deosebit de importantă este organizarea judecătorească (Capitolul VIII).[2] Conform art. 279, „[î]mpărțirea între puterea administrativă și judecătorească fiind cunoscută de neapărată pentru buna orânduială la regularisirea pricinilor și pentru închizășluirea driturilor a particularnicilor, aceste doauî ramuri vor fi de acum înainte cu totul deosăbite". După cum s-a afirmat deja în literatura juridică, avem aici prima consacrare expresă categoric formulată a separației puterilor.[3] Textul respectiv nu reprezintă o simplă declarație de principiu; dispozițiile articolelor următoare (în special art. 281-286) instituie puterea judecătorească sub forma unei puteri de sine stătătoare, stabilind totodată inamovibilitatea judecătorilor.[4]

Reglementarea statutului persoanelor poartă încă amprenta specific premodernă a unei societăți structurate pe stări.[5] ROM stabilea 4 clase plătitoare de dări: a) mazilii, ruptașii și ruptele vistieriei[6] b) negustorii; c) meșterii „de tot feliul de bresle" și d) birnicii „lucrători de pământ". Clasele nesupuse dărilor erau clerul, boierii – cărora le erau rezervate dregătoriile și slujbele statului –, corpul academic, cei privilegiați printr-un act domnesc, precum și evreii (în privința cărora s-a stabilit însă un regim fiscal special, precum și interdicția de a poseda „moșii lăcuite").

VI. Proiectul de Constituție al lui Ioan Câmpineanu

Proiectul reprezintă o importantă realizare a „Partidei Naționale"[7], denumire autoasumată, prin care sunt desemnate grupările politice boierești din Principatele

[1] Purtând denumirea ternă și discretă de „Regulament de Jandarmerie", capitolul respectiv (VI) constituie actul de naștere al armatei moderne române.

[2] VITCU, BĂDĂRĂU, pp 305-328, respectiv, pp. 523-556 (pentru versiunea din 1835).

[3] NEGULESCU, ALEXIANU, vol. I. , p. 256.

[4] Idem, pp. 256-57. Art. 285 prevede că „[t]emeiul neschimbării judecătorilor obștește cunoscut de folositori, pentru că prin aceasta se dă judecătorilor îndemânare de a cunoaște mai bine datoriiloe lor, de a căștioga toată ispitirea trebuincioasă, de a să deprinde la o sistemă de legi, de pilde, de prințipii temelnice și potrivite. Așadar, dacă, după trecerea de nouaî ani, domnul și Obștesasca Adunare ar găsi cu cale că temeiul neschimbării judecătorilor n-ar pute amplicui cu folosință, la o asămine împregiurare, rămâne ca să-l legiuiască și să-l puie în lucrare."

[5] Este semnificativ sediul materiei acestei instituții: Anexa Z la Capitolul III, consacrat reglementării finanțelor, și respectiv Anexa P a aceluiași capitol, pentru versiunea din 1835. Vezi VITCU, BĂDĂRĂU, pp 246-251 și pp. 456-463. Regulamentele îi priveau pe locuitorii țării în calitate de contribuabili și nu de cetățeni.

[6] Mazilii erau boierii fără funcție și micii boieri. Ruptașii erau negustorii plătitori ai unui bir stabilit pe cale de învoială (cu rupta).

[7] Vezi laborioasa teză de doctorat a lui C. PLOSCARU, *„Partida Națională" din Principatele Române în prima jumătate a secolului al XIX-lea*, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza" din Iași, 2006, p. 1085.

române în perioada de după 1830. Adoptarea Regulamentelor Organice a deschis o epocă nouă, nu numai sub aspectul discursul public, ci şi în sensul iniţierii unei practici parlamentare şi politice moderne; după noile reguli ale jocului, competiţia pentru putere şi resurse se începea tot mai mult să se desfăşoare în interiorul instituţiilor şi nu la nivel personal sau familial. „Partida naţională" ia treptat locul grupărilor circumstanţiale de boieri, reunite în baza rudeniei şi a relaţiilor de familie, a intereselor, ambiţiilor sau resentimentelor, sau altor criterii dintre cele mai diverse (aşa numitele „tarafuri" sau „fraţii" boiereşti).[1] Criteriul care reunea pe membrii „partidei" era opoziţia faţă de domn; ei reprezentau „opoziţia naţională" (adeptă a unor soluţii radicale în problemele naţionale şi sociale), contrapusă partidului „guvernamental".[2]

Ca şi în alte situaţii, gruparea munteană era mai vocală, mai promptă şi mai radicală decât cea de dincoace de Milcov. Proiectul de Constituţie[3] era o completare a declaraţiei de principii a Partidei Naţionale muntene, numită „Act de unire şi independenţă"[4] şi a fost elaborat împreună cu un aşa numit act „de numire a suveranului rumânilor"[5] Textul proiectului (care probabil nu ne-a parvenit integral) cuprinde 17 puncte, indicate prin litere, de la a) la r). Primul punct (a) stabileşte că Ţara Românească este o ţară a libertăţii: „loc slobod pentru câţi în ea lăcuiesc", iar „pământul ei nu se va putea înstrăina" (=inalienabilitatea teritoriului). Următoarele puncte consacră egalitatea în faţa legii, libertatea (slobozenia) individuală, precum şi libertatea cuvântului şi a tiparului, în limitele legii. Următoarele puncte detaliază atribuţiile suveranului, care este şef al statului şi titular al puterii executive, declară războiul, încheie pace, tratate de alianţă şi de comerţ, numeşte în funcţii publice. Justiţia se înfăptuieşte în numele său de către magistraţi independenţi (h), iar puterea legislativă este exercitată în comun de suveran şi de reprezentanţa naţională (f şi g). În reprezentanţa naţională urmau a fi reprezentaţi toţi „rumânii fără osebire" (q).

Pe lângă elementele comune celorlalte proiecte româneşti ale epocii (separaţia puterilor, supremaţia legilor, regim reprezentativ, egalitatea în faţa legii, responsabilitatea funcţionarilor), Proiectul lui Câmpineanu se distinge prin caracterul său radical democratic şi revoluţionar (nu neapărat şi realist). El este „unicul proiect românesc de constituţie care a prevăzut făurirea unui stat democratic printr-o luptă de câştigare a libertăţii şi independenţei, luptă ce n-ar fi putut începe decât ca urmare a unei mişcări revoluţionare".[6]

---

[1] Idem, pp. 750-844, în special pp. 794 şi urm.

[2] Idem, pp. 809 şi urm.

[3] IONESCU, *Dezvoltarea...*, pp. 174-175. Vezi şi V. ŞOTROPA, *Proiectele...*, pp. 98-106; CARP, STANOMIR, *Inventarea Constituţiei...*, pp. 13-25.

[4] IONESCU, *Dezvoltarea...*, pp. 172-174.

[5] Idem, p. 174.

[6] V. ŞOTROPA, *Proiectele...*, p. 106.

VII. Proclamația de la Islaz

Proclamația de la Islaz constituie un document programatic ce statuează obiectivele detaliate ale mișcării revoluționare din Țara Românească. Adoptată la 9/21 iunie 1848 și intitulat oficial „Proclamațiunea Revoluțiunii din Țara Românească în numele poporului român"[1], este structurată pe trei părți. Avem mai întâi un expozeu polemic al situației politico-sociale, cuprinzând enunțul principalelor probleme și remediile acestora. Este respins Regulamentul Organic, sunt criticate numeroase instituții prezente și formulate revendicări în spirit liberal. Aceste revendicări sunt reluate sintetic în cele 22 de puncte ale părții a doua, dispozitive, și declarate ca fiind decretate de poporul român. Exhortația din ultima parte vizează toate categoriile sociale, profesionale, etnice sau religioase. Ea cuprinde atât apeluri către români („Fraților români!", „cetățeni în general, preoți, boieri, ostași negustori, meseriași de orice treaptă, de orice națiune, de orice religie (...) armați-vă", „La arme români!"), fără a omite recursul oportun la puterea spirituală („Iar preoții vor ceti blestemul Sfântului Vasile spre a goni duhul rău din țară"), și nici cel către Domnul țării, în maniera unei admonestări severe: („Măria ta, Domnule ales al țării! (...) Patria te-a ales, te-a avut fiul ei cel mai scump; guvernarea ți-a fost problematică: te-ai arătat în ochii patriei și ai lumii ca fiul risipitor din evanghelie"). Implicațiile politice externe ale mișcării par neproblematice în viziunea textului proclamației („Nu vă temeți de nici o putere nepravilnică [i.e. ilegală] din afară, căci s-a dus timpul silei și a dreptului celui mai tare").[2] În principiu, legăturile cu Înalta Poartă nu erau puse expres în discuție;[3] singurul cerere incidentă acestei problematici viza reprezentarea țării față de Poartă: „Poporul român (...), văzând că reprezentantul său la Constantinopole e un străin, reclamă a-și avea relațiile de-a dreptul cu Î[nalta] Poartă și reprezentant al său la Constantinopole însuși dintre români".[4] Partea propriu zis dispozitivă a Proclamației cuprinde 22 de puncte vizând:

a) **reorganizarea internă**: „independență administrativă și legislativă" (1), adunare generală compusă din reprezentanții tuturor stărilor societății (4), domn responsabil, ales pe cinci ani și „căutat în toate stările societății (5), reducerea

[1] *Anul 1848 în Principatele Române. Acte și documente*, vol. I, Carol Göbel, București, 1903, pp. 490-501, apud C. IONESCU, *Dezvoltarea...*, pp. 195-200.

[2] Pentru revoluționarii români, pericolul extern nu venea din partea Porții ci dinspre Rusia, care nu putea fi în nici un caz încântată de respingerea și răsturnarea sistemului regulamentar, instituit sub egida sa.

[3] Totuși, primul punct al Proclamației ([Poporul decretă:] „Independența sa administrativă și legislativă, pe temeiul tractatelor lui Mircea și Vlad V, și neamestec al nici unei puteri dinafară în cele întru ale sale") lasă loc unei eventuale reconfigurări a raporturilor cu Poarta.

[4] IONESCU, *Dezvoltarea...*, p. 198.

listei civile (6), responsabilitatea miniștrilor și a funcționarilor (7), reducerea influenței domnului: „orice recompensă să vie de la patrie, nu de la domn (9), dreptul fiecărui județ de a-și alege dregătorii (10),[1] gardă națională (11), „emancipația" mânăstirilor închinate (12),[2] reprezentant român la Constantinopol (15), desființarea rangurilor boierilor lipsiți de funcții (17), instituirea unui sistem penitenciar (20) și, mai ales convocarea de îndată a unei „Adunări generale extraordinare constituante, alese spre a representa toate interesele sau meseriile nației, care va fi datoare a face constituția țării pe temeiul acestor 21 de articole, decretate de poporul român" (22). Este de remarcat că nu a fost formulată nici o revendicare vizând organizarea judecătorească. Aici, pașii decisivi spre modernizare fuseseră deja făcuți prin Regulamentele Organice.

b) **statutul indivizilor și al categoriilor sociale** [egalitatea drepturilor politice (2), contribuția generală (prin impozite și taxe) (3), „libertatea absolută a tiparului" (8), „emancipația clăcașilor, ce se fac proprietari prin despăgubire" (12), dezrobirea țiganilor prin despăgubire (14), „Instrucție egală și întreagă pentru tot românul, de amândouă sexele" (16), „Desființarea pedepsei degradatoare cu bătaia" (18), „Desființarea atât în faptă, cât și în vorbă, a pedepsei cu moartea" (19),[3] „Emanciparea Israeliților și drepturi politice pentru orice compatrioți de altă credință"]. Remarcăm, în primul rând, că dispozițiilor subsumabile drepturilor fundamentale nu sunt grupate distinct, ci intercalate cu cele organizatorice. Ele au în general un caracter punctual și concret, lipsind formulările teoretice sau dezvoltările doctrinare. Nu sunt menționate libertatea generală a conștiinței,[4] libertatea cuvântului, libertatea întrunirilor, inviolabilitatea și siguranța persoanei și a domiciliului, secretul corespondenței și dreptul de petiționare.

În privința naturii juridice a Proclamației au existat controverse, mai ales în istoriografia din anii comunismului.[5] Astfel, într-o primă variantă, am fi în prezența

---

[1] Semnificativ este faptul că în textul Proclamației, acest drept este privit ca decurgând din „dreptul poporului întreg de a-și alege domnul".

[2] Această revendicare avea importante implicații externe, în primul rând față de ierarhia bisericească ortodoxă (greacă) din Imperiul Otoman și, indirect, față de Rusia, putere protectoare a ortodoxiei și a ortodocșilor din Balcani. Este de remarcat că un act ce viza o expropriere era prezentat ca o emancipare.

[3] Este de menționat că atât domnitorii fanarioți, cât și cei români, din considerente de ordin religios au fost și până atunci extrem de rezervați în confirmarea și executarea pedepsei capitale, iar cazurile de condamnare la moarte s-au rărit considerabil către mijlocul secolului al XIX-lea. Vezi V. ȘOTROPA, în *IDR*, vol. II_1 (1984), pp. 325-326.

[4] „Emanciparea israeliților" și a „compatrioților de altă credință" (armeni monofiziți, romano-catolici, calvini, luterani, eventual puținii locuitori musulmani ai țării, în limitele teritoriale de atunci) viza drepturile politice, inclusiv dreptul, cu înaltă relevanță politică – de a dobândi proprietăți rurale. Exercitarea cultului religios ca atare nu a fost o problemă în țările române.

[5] Problema prezenta o miză specială în condițiile în care în discursul politic al comuniștilor, Revoluția din 1848 ocupa un loc deosebit de important, iar protagoniștii acesteia (mai puțin frații

unui **act constituțional**,[1] care doar „indica linia de rezolvare a problemelor principale legate de înlăturarea orânduirii feudale și trecere la orânduirea burgheză", urmărind „transformarea Țării Românești într-o republică burghezo democratică". În opinia mai rezervată a profesorului **Tudor Drăganu**, Proclamația are doar valoarea unei **declarații de drepturi**. Ea proclamă libertatea omului și statuează anumite principii fundamentale decurgând din rațiune și, prin aceasta, universal valabile.[2] Ca și declarația franceză din 26 august 1789, Proclamația are drept scop doar afirmarea solemnă a anumitor libertăți fundamentale și a unor principii generale de organizare politică. În fine, s-a susținut că am avea de-a face cu o adevărată **constituție**[3] care „a consacrat rezultatul victorios al luptei de clasă împotriva stăpânitorilor feudali interni și externi" precum și „victoria revoluției burghezo-democratice și desființarea exploatării feudale". Un argument în acest sens îl constituia și formula „poporul român decretă".[4] Actul a fost sancționat de domnitorul Gheorghe Bibescu și pus în aplicare, în parte, în perioada iunie-septembrie 1848.[5] O altă opinie, ce sintetizează și conciliază punctele de vedere de mai sus,[6] este cea a istoricului **Valeriu Șotropa**, conform căruia Proclamația întrunește

---

Brătianu) au fost cooptați în panteonul oficial (selectiv și riguros întocmit) al figurilor istorice pozitive.

[1] D. IONESCU, GH. ȚUȚUI, GH. MATEI, *Dezvoltarea constituțională a statului român*, Ed. Științifică, București, 1957, pp. 110-111.

[2] T. DRĂGANU, *Natura juridică a Proclamației de la Izlaz*, în SUBB, secț. III, fasc. 2, 1961, pp. 113-118; V. HANGA, *Proclamația de la Izlaz*, în RRD nr. 5/1968, pp. 45-53; vezi și, mai recent, T. DRĂGANU, *Declarațiile de drepturi și repercusiunile lor în dreptul internațional public*, Ed. Lumina Lex, București, 1998, pp. 118-149, în special la pp. 144-149;

[3] I. VÎNTU, G.G. FLORESCU, *Valoarea constituțională a rezoluțiilor Adunărilor din Principatele Române (1857)*, în SCJ, Anul 8 (1963), nr. 4, pp. 500 și urm.; I. VÎNTU, G.G. FLORESCU, *Unirea Principatelor în lumina actelor fundamentale și constituționale*, Ed. Științifică, București, 1965, pp. 63-66. Vezi și I. VÎNTU, *Actul constituțional de la Islaz* [Titlul II, Capitolul I, § 2 în *IDR*, II_1, pp. 136-138 (1984)]. Autorul ultim îl citează pe Marx (*Oeuvres politiques*, vol. V, Paris, 1930, p. 72) care menționează incidental Proclamația: „constituția valahă suprimă iobăgia..." (loc. cit., p. 138).

[4] Este formula care precede enunțarea celor 22 de puncte ale Proclamației. Vezi IONESCU, *Dezvoltarea...*, p. 198.

[5] I. VÎNTU, în *IDR*, II_1, p. 138: „Caracterul de constituție al actului de la Izlaz rezultă și din *forma* în care a fost adoptat și din *modalitatea* intrării lui în vigoare. Într-adevăr, el a avut o puternică bază de mase: a fost adoptat de largi adunări populare, întemeindu-se astfel pe adeziunea întregului popor, care a înțeles însemnătatea lui social-politică și națională, adoptându-l în fapt pe cale *plebiscitară*; tot sub presiunea maselor, domnitorul Gheorghe Bibescu a sancționat acest act în ziua de 11/23 iul[ie] 1848."

[6] După ce le prezintă rezumativ: V. ȘOTROPA, *Proiectele de constituție, programele de reforme și petițiile de drepturi din Țările Române în secolul al XVIII-lea și prima jumătate a secolului al XIX-lea*, Ed. Academiei RSR, București, 1976, pp. 185-186. Vezi și idem, *Problema naturii juridice a Proclamației de la Izlaz*, în SCJ, Anul 12 (1967), nr. 2, pp. 219-230.

trei caractere sau „mai exact, posedă trei naturi reunite, se contopesc, se amalgamează într-un tot: un program politic, o declarație de drepturi și un proiect de constituție."[1]

Înclinăm să ne raliem opiniei profesorului **Tudor Drăganu**: enunțarea unor drepturi și libertăți fundamentale, schițarea sumară, vagă și generală a liniilor directoare ale viitoarei organizări a țării, referința expresă (în art. 22) la o viitoare constituție sunt argumente ce pledează pentru calificarea actului de la 9/21 iunie ca declarație de drepturi și nu ca act constituțional și, cu atât mai puțin, drept constituție.[2]

VIII. Proiectele revoluționare din Moldova

Spre deosebire de Țara Românească, în Moldova susținătorii mișcării revoluționare au manifestat reținere și moderație căutând „să recupereze aspectele pozitive ale ordinii constituționale regulamentare".[3] Acțiunea lor s-a redus la redactarea unor programe, proiecte și petiții, fiind înăbușită în față de către domnitorul Mihail Sturdza. Principalele acte ale revoluționarilor moldoveni sunt următoarele:

- **„Petiția-Proclamațiune în numele tuturor stărilor Moldovei"** din 27 martie 1848,[4] care cuprinde 35 de propuneri, prezentate ca „mijloacele cele mai sigure și neapărat trebuitoare" pentru „a pune Moldova pe o cale de fericire". Primul punct reclamă „[s]fânta păzire a Regulamentului Organic în tot cuprinsul său și fără nici o răstălmăcire". Urmează o serie de revendicări, de regulă cu caracter punctual, concret și pragmatic.[5] Nu lipsesc nici cele cu caracter general, de sorginte

---

[1] Idem, p. 188.

[2] Această poziție nu implică nicidecum desconsiderarea punctului de vedere atent și laborios fundamentat al marelui istoric al dreptului românesc, Valeriu Șotropa, într-un moment în care presiunea ideologică era considerabilă. Chiar Nicolae Ceaușescu afirmase, cu puțin timp în urmă (1973), într-un discurs că Proclamația devenise „în fapt, pentru întreaga perioadă a revoluției, însăși constituția țării" (*Cuvântare la adunarea populară din București, consacrată aniversării a 125 de ani de la Revoluția din 1848*, p. 7, citată de ȘOTROPA la p. 195 a lucrării sale). Calificarea proclamației ca program politic și proiect de constituție era deja o îndepărtare tacită dar perceptibilă de la un punct de vedere oficial.

[3] SELEJAN-GUȚAN, p. 35.

[4] *1848 la Români*, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1982, pp. 359-361, apud IONESCU, *Dezvoltarea...*, pp. 176-177. Este de remarcat că succinta parte introductivă nu are caracter polemic și este formulată cu reverență față de autorități.

[5] Dintre acela mai importante: îmbunătățirea stării sătenilor și desființarea unor taxe (pct. 4), dezarmarea arnăuților, dependenți de Domn, (pct. 9), scutirea de dări a militarilor în anumite situații (11), îmbunătățirea portului Galați (pct. 14), înființarea unui tribunal comercial și traducerea Codului comercial francez (17), înființarea unei bănci naționale (24), caracter public al ședințelor tribunalelor (28), deputații „să nu poată fi în slujbă, să nu poată primi nici ranguri, nici mulțumire bănească în

liberală, cu caracter de drepturi fundamentale [siguranța personală și legalitatea pedepsei (pct. 3), „ridicarea pedepselor trupești înjositoare" din armată (pct. 10), drept de petiționare („de a adresa jalbă Obștești Adunări": pct. 30), desființarea cenzurii în privința chestiunilor interne (art. 34)].

- **„Principiile noastre pentru reformarea patriei"**, din 12/24 martie 1848, redactată la Brașov de reprezentanți moldoveni ai mișcării revoluționare. Pe lângă cerințele vizând modernizarea statului și suprimarea privilegiilor feudale, documentul mai cuprinde și revendicarea unirii țărilor române și a constituirii unui stat național.[1]

- **„Dorințele Partidei Naționale în Moldova"**[2], document redactat de Mihail Kogălniceanu la Cernăuți în august 1848. Actul condamnă, în expresii dramatice, abuzurile domnitorului Mihail Sturdza și reacția sa exagerată față de Petiția-Proclamație din martie, denunță prigoana contra membrilor „Partidei Naționale" și formulează un set amplu de revendicări, cu caracter politic mai pronunțat (neatârnarea administrativă și legislativă, egalitatea drepturilor civile și politice, desființarea servituților feudale, domn electiv, reducerea listei civile, responsabilitate ministerială, libertatea tiparului, „răsplăți naționale" din partea Adunării și nu a Domnului, neremunerarea deputaților, incompatibilități pentru aceștia, învățământ egal și gratuit, înlesnirea comerțului, libertatea muncii, întemeierea juriului, crearea Ministerului Public, reforma tribunalelor și inamovibilitatea judecătorilor).[3]

- **„Proiectul de Constituție pentru Moldova"**[4] al lui Mihail Kogălniceanu este structurat în 10 capitole: „Despre suveranitate" (Moldova era proclamată „stat constituțional", exercitarea suveranității era încredințată prin alegere Adunării Obștești și Domnului; niciuna din puterile publice nu putea fi moștenită), „Despre puterea legislativă", „Despre puterea executivă", Despre sfatul miniștrilor", „Despre administrația din lăuntru", „Despre puterea judecătorească", „Despre puterea armată", „Despre drituri și îndatoriri", „Despre revisia Constituției" și „Dispoziții provisorii". Observăm că această structură – inspirată de Constituția Belgiei din 1831 – va fi preluată, cu o singură modificare importantă (capitolul drepturilor fundamentale trece înaintea puterilor statului), în Proiectul din 1859 al Comisiei de la Focșani și va fi respectată de constituțiile precomuniste ale României.

---

vremea deputației lor" (31), desființarea Obștești Adunări – aleasă cu încălcarea legilor – și alegerea uneia noi, fără ingerințe guvernamentale (32) sau înființarea unei gărzi naționale (35). Apar și revendicări cu caracter general sau programatic: reforma școlilor (8), ridicarea morală și materială a clerului (15), responsabilitatea funcționarilor publici (23).

[1] I. VÎNTU, în *IDR*, II_1, p. 135; IONESCU, *Dezvoltarea...*, pp. 186-187.

[2] M. KOGĂLNICEANU, *Texte social-politice alese*, Ed. Politică, București, 1967, pp. 144-155, apud IONESCU, *Dezvoltarea...*, pp. 178-186.

[3] IONESCU, *Dezvoltarea...*, pp. 178-186, pp. 180-181; I. VÎNTU, în *IDR*, II_1, pp. 135 și urm.

[4] IONESCU, *Dezvoltarea...*, pp. 187-194; I. VÎNTU, în *IDR*, II_1, p. 136; V. ȘOTROPA, Proiectele..., pp. 208-223.

§17. Epoca democrației parlamentare

I. Divanurile *ad-hoc* din 1857

În baza art. 24 din Tratatul de Pace de la Paris,[1] Sultanul s-a angajat să convoace în cele două Principate câte un Divan *ad-hoc*, constituit în așa fel încât să reprezinte cât mai fidel interesele tuturor claselor din societate; aceste Divanuri urmau să prezinte dorințele poporului în ce privește organizarea definitivă a Principatelor. Aceste adunări aveau caracterul unor organe reprezentative ale națiunii române cu caracter temporar și consultativ.[2] Dorințele exprimate în cadrul acestor adunări[3] au fost redate în Raportul Comisiei Europene pentru Principate adresat Congresului de Pace de la Paris (25 februarie/9 martie 1858).[4] Ambele adunări au insistat asupra garantării autonomiei și a drepturilor decurgând din capitulațiile încheiate cu Poarta,[5] au solicitat unirea Principatelor într-un singur stat, condus de un principe străin provenind din una din dinastiile domnitoare ale Europei, ai cărui urmași să fie crescuți în religia țării și au cerut instituirea unui „guvern constituțional reprezentativ și, conform vechilor datini ale țării, o singură Adunare obștească, întocmită pe o largă bază electorală, astfel încât să reprezinte interesele generale ale populației române."[6]

---

[1] „GENERAL TREATY of Peace between Great Britain, Austria, France, Prussia, Russia, Sardinia, and Turkey. Signed at Paris, 30th March, 1856" în E. HERTSLET, *The Map of Europe by Treaty; showing the Various Political and Territorial Changes which have taken place since the General Peace of 1814*, London, Butterworths; Harrison, vol. 2, 1875, nr. 264, pp. 1250-1265. Dispozițiile referitoare la principatele române, în *Românii la 1859. Unirea Principatelor în conștiința europeană. Documente externe*, vol. I, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1984, nr. 21, la pp. 56-58.

[2] DRĂGANU I, p. 361. Se poate vorbi, în ciuda caracterului consultativ al adunărilor, de un rol constituțional (vezi SELEJAN-GUȚAN, la p. 37: „adunările au avut, neoficial, în baza caracterului lor reprezentativ și a obiectivelor asumate, o natură de adunări constituante, iar actele elaborate de acestea, valoarea unor acte juridice neoficiale cu valoare constituțională"). B. BERCEANU, *Istoria constituțională a României în context internațional. Comentariu istoric*, Ed. Rosetti, București, 2003, pp. 120-123 (în continuare: B. BERCEANU, *Istoria*...). Vezi și CARP, STANOMIR, *Inventarea Constituției*..., pp. 67-77.

[3] Care și-au încheiat lucrările la 14/26 decembrie 1857 (Țara Românească) și respectiv 21 decembrie 1857/2 ianuarie 1858 (Moldova).

[4] Vezi *Românii la 1859*... (lucrare citată mai sus), nr. 82, la pp. 231-244.

[5] Capitulațiile erau acte unilaterale concedate de Sultan unor principi creștini sau unor supuși nemusulmani. Deși faptul istoric al încheierii unor acorduri cu Poarta, de către Mircea cel Bătrân, Vlad Țepeș, Petru Aron, Ștefan cel Mare și Bogdan al III-lea nu a fost contestat niciodată – fiind confirmat și de izvoare indirecte – textul acestor capitulații nu a fost găsit. Documentele care circulau în epocă reprezintă reconstituiri ipotetice și destul de aproximative.

[6] Este formularea, din Raportul către Congres, a solicitării deputaților din Țara Românească (Idem, p. 239). În redactarea întrucâtva diferită a deputaților moldoveni se cerea ca „Puterea legislativă

II. Convenția de la Paris din 1858

Puterile semnatare ale Tratatului de Pace de la Paris, ținând seama de dorințele exprimate în cadrul adunărilor *ad-hoc* din Moldova și Țara Românească, au încheiat la 7/19 august 1858 Convenția de la Paris[1] care consacra o uniune între cele două principate și statornicea organizarea internă a acestora.

„Principatele Unite Moldova și Valahia" rămân sub suzeranitatea Sultanului (art. 1), bucurându-se de autonomia recunoscută prin capitulații, „Principatele urmau a se administra liber și în afară de orice ingerință a Sublimei Porți, în limitele stipulate prin înțelegerea Puterilor garante cu Curtea Suzerană" (art. 2). Nu s-a dat curs solicitării privind alegerea unui principe străin.

În privința organizării politice interne, Convenția stabilește un regim constituțional axat pe principiul separației puterilor.[2] Conform prevederilor 5, puterea legislativă era exercitată, în fiecare principat, în colectiv de domn („Hospodar") și de o Adunare electivă, împreună cu o comisiune centrală, comună ambelor principate. Componența, modul de lucru, statutul membrilor și atribuțiile Comisiei centrale, cu sediul în Focșani, sunt reglementate în detaliu în art. 27-36. Comisia urma a se ocupa de codificarea legilor în vigoare și de revizuirea regulamentelor organice, a codurilor civile, penale de comerț și de procedură (art. 35). Puterea executivă era încredințată domnului (art. 4). Domnii urmau a fi aleși pe viață de cele două adunări (art. 10). El guverna cu concursul miniștrilor săi, numiți de dânsul; întărea și promulga legile, putând refuza sancțiunea sa; avea drept de grațiere, putând micșora o pedeapsă, fără a interveni însă în alt mod în administrarea justiției. Domnul avea drept de inițiativă legislativă, în special în privința legilor bugetare, și beneficia de o listă civilă votată de Adunare la suirea sa pe tron și care nu mai putea fi modificată (art. 14). Orice act adoptat de Domn trebuia contrasemnat de miniștrii competenți. Miniștrii erau răspunzători pentru violarea legilor și pentru risipa banului public (art. 15).

[să fie] încredințate unei Adunări generale, în care vor fi reprezentate toate interesele națiunii. Toate aceste drepturi [să fie] sub garanția colectivă a Puterilor semnatare ale Tratatului de Pace." Găsim aici o preocupare pentru o redactare tehnică precise și efectivă, și mai puțin pentru termeni abstracți, cu încărcătură ideologică. Vecinătatea cu Rusia i-a determinat pe deputații moldoveni să solicite în plus și neutralitatea teritoriului Principatelor (Idem, p. 241).

[1] „Convention between Great Britain, Austria, France, Prussia, Russia, Sardinia, and Turkey, respecting the United Principalities of Moldavia and Wallachia", Signed at Paris, 19th August 1858, în E. HERTSLET, *op. cit.*, vol. II, nr. 286, la pp. 1329-1349. Textul tradus în: IONESCU, *Dezvoltarea...*, pp. 313-318. NEGULESCU, pp. 179-191; NEGULESCU, ALEXIANU I, pp. 186-189; B. BERCEANU, *Istoria...*, pp. 123-128; DRĂGANU I, pp. 361-365; VRABIE I, pp. 310-314; SELEJAN-GUȚAN, pp. 37-39; C. IONESCU, *Tratat*, pp. 560-562. Vezi și I. STANOMIR, *Nașterea Constituției. Limbaj și drept în Principate până la 1866*, Nemira, București, 2004, pp. 303-315. Perspectiva ideologică și limbajul de lemn marxist în IONESCU, ȚUȚUI, MATEI, *op. cit.*, pp. 130-134.

[2] NEGULESCU, pp. 192-205, în special p. 193. Vezi și SELEJAN-GUȚAN, p. 38.

Puterea judecătorească era exercitată în numele Domnului („Hospodarului") de către magistrați numiți de dânsul „fără ca nimeni să nu poată fi lipsit de firești săi judecători" (art. 7). Același articol prevedea și instituirea progresivă, prin lege, a principiului inamovibilității. Se înființa o Înaltă Curte de justiție și de casațiune, comună ambelor principate, cu judecători inamovibili și având sediul la Focșani (art. 38). Hotărârile date de instanțele din cele două principate erau supuse controlului exclusiv ala acestei Curți (art. 39),

În privința statutului indivizilor, întâlnim o dispoziție cu un conținut cât se poate de modernizator în art. 46:

„Moldovenii și Valachii vor fi înaintea legei, înaintea impozitului și egal admisibili în funcțiunile publice, în unul și celălalt Principat.

Libertatea lor individuală va fi garantată.

Nimeni nu va putea fi oprit , arestat sau urmărit decât conform legii.

Nimeni nu va putea fi expropriat decât legal, pentru cauză de interes public și prin despăgubire.

Moldovenii și Valachii de orice rit creștin se vor bucura de o potrivă de drepturi politice. Exercitarea acestor drepturi se va putea întinde și la celelalte culturi prin dispoziții legislative.

Toate privilegiurile, scutirile sau monopolurile, se care se bucură încă unele clase, vor fi desființate, și se va proceda fără întârziere la revizuirea legii care regulează raporturile proprietarilor de pământ cu cultivatorii, având în vedere îmbunătățirea soartei țăranilor.

Instituțiunile municipale, atât cele urbane, cât și cele rurale, vor dobândi toată desvoltarea ce le pot da stipulările acestei convențiuni."[1]

Pe ansamblu, Convenția stabilea un rol deosebit de important în seama celor doi domni – rol care se va accentua în practică, prin dubla alegere a lui Alexandru Ioan Cuza. Element central al guvernării, având totodată și atribuții importante pe plan legislativ, domnul nu era totuși supus răspunderii politice și nici celei juridice.[2] Prin elementele comune celor două principate (Comisia centrală, Înalta Curte, conducerea armatei, serviciile de poștă și telegraf, Principatele Unite pot fi considerate drept o uniune reală, caracter întărit prin circumstanța alegerii lui Alexandru Ioan Cuza ca domn în ambele principate.

---

[1] IONESCU, *Dezvoltarea...*, p. 317; Vezi și I. STANOMIR, *Nașterea Constituției. Limbaj și drept în Principate până la 1866*, Ed. Nemira, București, 2004, pp. 303-315. În formularea lui Ioan Stanomir, „articolul 46 recuperează în articulațiile sale o întreagă direcție de modernizare a reflecției constituționale și de inovație lexicală" (lucrarea citată, p. 306).

[2] SELEJAN-GUȚAN, p. 39. Autoarea precizează însă că, interpretate într-un context mai larg, cu luarea în considerare a lucrărilor pregătitoare și a intervențiilor clarificatoare ale unor autori români contemporani, dispozițiile Convenției pot fi privite ca tinzând către un regim parlamentar.

III. Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris[1]

În ciuda prerogativelor extinse de care beneficia în baza dispozițiilor Convenției, în primii ani de domnie Alexandru Ioan Cuza și-a exercitat puterile cu reținere în cadrul unui regim parlamentar. Prioritatea o constituia consolidarea instituțională a Unirii: convocarea unei unice Adunări, constituirea unui Guvern comun și unificarea armatei. Mecanismele parlamentare au reprezentat însă o piedică în calea reformelor avute în vedere de Domn.[2]

Realizarea acestor reforme va fi făcută în cele din urmă, dar cu depășirea limitelor stabilite de cadrul constituțional (Convenția de la Paris), încălcând totodată și regulile care fixau din statutul internațional al Principatelor. După ce, la 13 aprilie 1864, Adunarea dă vot de neîncredere („vot de blam") Guvernului condus de Mihail Kogălniceanu. Principele refuză să accepte demisia acestuia, prorogă Adunarea până la 2 mai 1864, dată la care, dată fiind menținerea poziției acesteia față de Guvern, dizolvă Adunarea. Cuza nu dispune efectuarea de alegeri în baza legii electorale existente, ci organizează un plebiscit (care a avut loc la 21 mai 1864) prin care poporul este chemat să aprobe Statutul dezvoltător și noua lege electorală.[3] Adoptarea mult așteptatei reforme agrare (împroprietărirea țăranilor) a fost un act cât se poate necesar și de oportun; pe de altă parte, actul lui Cuza inaugurează în istoria noastră constituțională un lung șir de măsuri politice cu efecte majore, în bine sau în rău, adoptate contrar normelor și procedurilor constituționale și chiar a celor internaționale.

Preambulul statutului[4] confirma formal caracterul de lege fundamentală a Convenției din 1858, dar, invocând situația de fapt schimbată prin dubla alegere a lui Al.I. Cuza (care eluda, dar nu încălca prevederile Convenției) și prin desființarea Comisiei centrale de la Focșani (ceea ce contravenea Convenției), afirma necesitatea unor reguli adiționale. Acestea schimbau radical raporturile dintre puteri, așa cum au fost stabilite în 1858.

Puterea legiuitoare era încredințată Domnului, Adunării elective și unei nou înființate „Adunări ponderatrice" (sau „Corp ponderator", ulterior redenumit: „Senatul") (art. 2). Doar Domnul avea inițiativă legislativă, proiectele de legi erau pregătite cu concursul Consiliului de stat, înființat de asemenea prin Statutul

---

[1] NEGULESCU, pp. 206-214; NEGULESCU, ALEXIANU I, pp. 210-220; B. BERCEANU, *Istoria...*, pp. 144-151; DRĂGANU I, pp. 365-366; VRABIE I, pp. 310-314; SELEJAN-GUȚAN, pp. 40-41; MURARU, TĂNĂSESCU I, pp. 83-85; DEACONU, pp. 85-86. Vezi și abordarea comunistă în IONESCU, ȚUȚUI, MATEI, *op. cit.*, pp. 135 și urm.

[2] SELEJAN-GUȚAN, p. 40; B. BERCEANU, *Istoria...*, pp. 129-151; Vezi și NEGULESCU, pp. 206-214.

[3] NEGULESCU, pp. 207-208; autorul precizează totodată că ambele acte au fost aprobate cu 683.928 de voturi pentru, 1.307 contra și 50.232 de abțineri.

[4] Textul în IONESCU, *Dezvoltarea...*, pp. 367-369; vezi și MURARU, IANCU, pp. 7-14.

dezvoltător (art. 3). Corpul ponderator era format din membri de drept (mitropoliți, episcopi, Președintele Curții de Casație, cel mai vechi general activ) și alți 64 de membri numiți de domn (art. 7)[1]. În mod evident, această a doua cameră era controlată pe deplin de Domn. Corpul ponderator avea și atribuții de control de constituționalitate; „Dispozițiunile constitutive ale nouei organizațiuni a României" erau puse „sub ocrotirea Corpului ponderatoriu" care urma a controla ca proiectul de lege să fie „compatibil cu dispozițiile constitutive"; erau exceptate legile bugetare [art. 12 alin. (1) fraza 1 și art. 13]. Petițiile erau primite doar de Corpul ponderator (art. 15), iar regulamentele camerelor erau întocmite de Guvern (art. 16). Domnul mai avea posibilitatea de a legifera prin decrete cu putere de lege, până la alegerea noilor adunări [art. 18 alin. (2)], iar Guvernul putea adopta „măsuri de urgență care cer concursul Adunărei elective și al Senatului", dacă adunările nu erau întrunite, cu obligația de „a supune cea d'intâi convocațiune motivele și rezultatul acestor măsuri".[2]

Statutul a reprezentat un instrument politico-juridic prin care Domnul și-a consolidat substanțial controlul personal asupra statului și a plasat puterea legiuitoare la discreția executivului. Inovațiile constituționale (instituirea Senatului, introducerea unor elemente incipiente de control de constituționalitate și de contencios administrativ, crearea Consiliului de Stat, normele privind legislația de urgență și delegarea legislativă) convergeau în a spori puterea – directă sau indirectă – a șefului statului. Puterea astfel dobândită a fost exercitată în direcția unor reforme importante, însă prețul plătit a constat în ostilitatea crescândă a clasei politice și a unei părți a societății românești, cu consecința finală a pierderii tronului.[3]

IV. Constituția din 1/13 iulie1866

Întrunind deopotrivă condițiile formale (adoptarea de către reprezentanța națională, forța juridică superioară), cât și cele de conținut (garanția drepturilor

[1] Textul articolului citat stabilește doar condiția ca pe jumătate membrii Corpului ponderator să fie numiți „dintre persoanele recomandate prin meritul și experiența lor" (lăsând astfel o largă liberate de apreciere șefului statului), iar cealaltă jumătate dintre membrii „Consiliilor generale ale districtelor, și anume câte unul de fiecare județ". Ulterior dispozițiile acestui articol vor fi detaliate, stabilindu-se că 32 de membri vor fi „aleși și numiți" de Domn „dintre persoanele care au exercitat cele mai înalte funcțiuni în țară, sau care pot justifica un venit anual de opt sute de galbeni", iar ceilalți 32, dintre membrii Consiliilor, vor fi numiți de „pe o listă de presentațiune de trei candidați de fiecare district". IONESCU, *Dezvoltarea*..., p. 369.

[2] „Modificațiuni îndeplinitoare Statutului", la art. 3, alin. 4 (IONESCU, *Dezvoltarea*..., p. 369).

[3] Trebuie însă să precizăm că domnia lui Cuza a fost privită de elita politică românească (și de Cuza însuși) drept o soluție provizorie în așteptarea celei încă neagreate de Puterile garante, a unui prinț străin.

fundamentale și organizarea autorităților pe baza separației puterilor) ale unei legi fundamentale, Constituția din 1866[1] este prima constituție modernă – în deplina accepție a termenului – din România. Odată cu adoptarea ei începe o epocă de stabilitate și dezvoltare neîntreruptă, pe plan politic, instituțional și economic. Deși n-au lipsit inconsecvențele, crizele și confruntările, perioada 1866-1914 a reprezentat cea mai puțin criticabilă etapă din istoria constituțională a țării noastre. Prin această Constituție, liberalismul politic românesc a cunoscut momentul său istoric culminat și vârful de performanță realizabilă, în circumstanțele specifice țării noastre. Rolul Parlamentului devine din ce în ce mai pronunțat, deși factorul constituțional determinant rămâne, pentru întreaga perioadă, șeful statului.[2]

1. Originea. Este bine cunoscut că legea fundamentală românească din 1866 a avut drept model Constituția Belgiei din 7 februarie 1831.[3] A fost deplâns faptul că adoptarea ei a fost făcută în pripă, prin preluarea fidelă a unei traduceri a Constituției belgiene, și fără luarea în considerație a tradițiilor și instituțiilor juridice românești.[4] Teza lipsei de originalitate și a imitației servile după Consti-

---

[1] E. FOCȘENEANU, *Istoria constituțională a României: 1859-1991*, ed. a 2-a revăzută, Ed. Humanitas, București, 1998, pp. 26-55; B. BERCEANU, *Istoria...*, pp. 152-212; A. BANCIU, *Istoria vieții constituționale din România (1866-1991)*, Ed. Șansa, București, 1996, pp. 15-43; C. IONESCU, *Regimul politic din România*, Ed. All Beck, București, 1999, pp. 23-32 (în continuare: C. IONESCU, *Regimul politic...*,); I. VÎNTU, *Constituția din 1866*, în *IDR* II_2 (Titlul II, Capitolul I, Secțiunea a II-a), pp. 67-70; NEGULESCU, pp. 215-247; DRĂGANU I, pp. 366-368; VRABIE I, pp. 320-327 SELEJAN-GUȚAN, pp. 41-44; C. IONESCU, *Tratat*, pp. 565-573; MURARU, TĂNĂSESCU I, pp. 85-86; DEACONU, pp. 86-87. Cursurile din anii comunismului omiteau de regulă prezentarea evoluției constituționale anterioare datei de 23 august 1944. Printre puținele excepții, BENDITER I, pp. 85-87 (pp. 82-91, consacrate dezvoltării constituționale „înainte de 23 august 1944"); I. MURARU, *Drept constituțional socialist român*, Universitatea din București, vol. I, pp. 1982, pp. 76-87 (Constituția din 1866, pp. 79-81). Varianta extremă a versiunilor comuniste în IONESCU, ȚUȚUI, MATEI, *op. cit.*, pp. 163-177.

[2] Vezi, în detaliu, M. GUȚAN, *Reflecții în legătură cu începuturile regimului parlamentar în România modernă, între transplant instituțional și autoritarism legal (1866-1914)*, în Dreptul nr. 7/2011, pp. 131-162.

[3] C.C. ANGELESCU, *Izvoarele Constituției române de la 1866*, în Dreptul nr. 30-31/1926, pp. 1-16; idem, *Proiectul de Constituție din 1859 al Comisiei Centrale de la Focșani*, în AIAAI, vol. XVII (1980), pp. 363-404; ambele studii preluate în C.C. ANGELESCU, *Scrieri alese – Drept, istorie, cultură*, ediție îngrijită de Dumitru Vitcu, Junimea, Iași, 2005, la pp. 355-364 și respectiv 279-331. Vezi și I.C. FILITTI, *Izvoarele constituției de la 1866. Originile democrației române*, Ed. Universul, București, 1934.

[4] Vezi N. IORGA, *Ce a fost și ce este Constituția României*, I.E. Torouțiu, București, 1938, pp. 7-8; idem, *Istoricul Constituției românești*, în *Noua constituție a României. 23 de prelegeri cu o anexă cuprinzând noile constituții europene* (volum editat de Institutul Social Român), Cultura Națională, București, 1922 (reeditat sub titlul (inexact): *Constituția din 1923 în dezbaterea contemporanilor*, Ed. Humanitas, București, 1990). Pentru Nicolae Iorga, Constituția din 1866 era

tuția belgiană[1] a fost multă vreme larg acceptată. O analiză mai atentă a textelor, precum și a activității Comisiei Centrale de la Focșani pledează, în opinia lui Constantin C. Angelescu și Ioan C. Filitti, pentru o abordare mai nuanțată. Influența proiectului românesc nu a fost neglijabilă, iar acest proiect datează de altfel din 1859: nu este vorba chiar de o traducere intempestivă. Constituția belgiană stă, firește, la originea a legii fundamentale române, însă a fost o sursă mediată.[2] După abdicarea lui Cuza, primul ministru Ion Ghica a cerut Consiliului de Stat să elaboreze un proiect de Constituție, pe baza proiectului[3] realizat în 1859 de Comisia Centrală de la Focșani; acest proiect[4] a stat la baza Constituției, iar Adunarea Deputaților, în dezbaterile care au avut loc în perioada 4/16-17/19 iunie 1866, a operat o serie de modificări, dintre care unele aduc textul final mai aproape de modelul belgian iar altele (cum ar fi excluderea necreștinilor de la încetățenire) lipsesc atât în modelul belgian, cât și în proiectul Consiliului de Stat.

2. Conținutul normativ. Structura Constituției din 1866 o urmează îndeaproape pe cea legii fundamentale belgiene, care a stat atât la baza proiectului lui Kogălniceanu cât și la cea a proiectului Comisiei Centrale de la Focșani. Cele 8 titluri ale Constituției sunt consacrate, în ordine, teritoriului român, drepturilor românilor, puterilor statului (cu câte un capitol referitor la „reprezentarea națională" (cu câte o secțiune pentru Adunarea Deputaților și pentru Senat), la Domn și miniștri, la puterea judecătorească și la „instituțiunile județene și comunale"), finanțelor, puterii armate, dispozițiunilor generale, revizuirii constituției și dispozițiilor tranzitorii și suplimentare.

Sunt consacrate în, primul titlu, indivizibilitatea Principatelor-Unite Române (art. 1), inalienabilitatea teritoriului (art. 2), interdicția „colonizării cu populațiuni

„izvorâtă dintr-o simplă operă de traducere a unei Constituții apusene; ea n-are absolut nici o legătură cu trecutul nostru propriu și nu reprezintă nici o elaborare particulară nouă." Fiind „o haină împrumutată străinătății, fără a se fi luat măsura corpului nostru, am primit-o așa cum ni s-a trimis, făcută de altfel de un excelent croitor, dar deprins să fabrice haine pentru alte corpuri, și am trăit cu trupul nostru deoparte și cu haina străină fâlfâind deasupra lui, fără nici un efect aproape asupra vieții noastre politice decât acela de a introduce o ipocrizie mai mult" (pp. 25 și urm. din versiunea reeditată a ultimei lucrări).

[1] Vezi, de exemplu, C.G. DISSESCU, *Drept constituțional*, Socec, București, 1915, p. 367; A. RĂDULESCU, *Influența belgiană asupra dreptului român*, Regia „Monitorul Oficial", București, 1931, pp. 14 și urm.; P. NEGULESCU, *Trata de drept administrativ*, vol. II: *Organizarea administrativă a României*, Partea I, Fundația Culturală „Voevodul Mihai", București, p. 51, NEGULESCU, ALEXIANU, I, la p. 221. Constituția a părut „redactată în grabă" și datorită faptului că dezbaterea ei în Adunare s-a făcut în doar 9 ședințe.

[2] Pentru o opinie contrară, vezi M. GUȚAN, *Transplant constituțional și constituționalism în România modernă: 1802-1866*, Ed. Hamangiu, București, 2013, pp. 353-358.

[3] Încheiat la 9/21 octombrie 1859. Textul în: IONESCU, *Dezvoltarea...*, pp. 334-358.

[4] Pentru textul acestui proiect, vezi IONESCU, *Dezvoltarea...*, pp. 403-413.

de gintă străină" (art. 3)[1] şi împărţirea administrativă în judeţe, plăşi şi comune (art. 4).

Catalogul drepturilor şi libertăţilor din Titlul II confirmă caracterul liberal al Constituţiei. Sunt enunţate toate libertăţile importante prezente în legile fundamentale ale timpului: libertatea conştiinţei[2], a învăţământului, a presei şi a întrunirilor (art. 5, în principiu, iar în detaliu la art. 21, 23, 24 şi 26); deplina egalitate „înaintea legii" a cetăţenilor şi absenţa deosebirilor de clasă (art. 10); protecţia legală a persoanei şi averii străinilor (art. 11); interzicerea privilegiilor, scutirilor şi monopolurilor de clasă, precum şi a titlurilor nobiliare străine (art. 12); garanţia generală a libertăţii individuale (art. 13); interdicţia sustragerii cuiva de la judecătorul stabilit de lege (art. 14); inviolabilitatea domiciliului (art. 16); interdicţia pentru legiuitor de a institui pedeapsa confiscării averilor (art. 17); interdicţia pedepsei cu moartea – cu excepţia cazurilor stabilite în Codul penal militar, pe timp de război (art. 18); caracterul sacru şi inviolabil al proprietăţii de orice natură, precum şi al creanţelor asupra statului (art. 19)[3]; secretul corespondenţei (art. 25); dreptul la liberă asociere (art. 27) şi dreptul de petiţionare (art. 28). În privinţa cetăţeniei şi a regimului străinilor, legea fundamentală din 1866 stabileşte (în art. 7, 8, 9 şi 11) norme specifice reglementărilor moderne ale epocii: stabilirea prin legile civile a dobândirii, menţinerii şi pierderii cetăţeniei („însuşirii de Român"); rezervarea drepturilor politice pentru cetăţeni; posibilitatea încetăţenirii românilor etnici; protecţia generală, prin lege, a străinilor. Sub un singur aspect Constituţia contravine filosofiei politice liberale: art. 7 alin. (2) stabileşte că „împământenirea" (încetăţenirea) este rezervată străinilor de rit creştin. Aceasta echivalează cu interdicţia dobândirii cetăţeniei române pentru evreii – deja destul de numeroşi – din Moldova[4].

---

[1] Această dispoziţie lipseşte din proiectele care au precedat Constituţia din 1866. Colonizarea constituia în epocă o măsură politică şi economică de punere în valoare a unor teritorii slab populate: Rusia a recurs în secolele al XVIII-lea şi al XIX-lea la colonizarea unor teritorii slab populate cu coloniști germani (mai ales), dar şi elveţieni sau francezi. Într-o ţară mică şi încă dependentă pe plan extern, precum România, prezenţa unui principe străin (german) şi de altă religie putea da însă naştere la speculaţii şi suspiciuni în caz de colonizare.

[2] Art. 21 concretizează libertatea conştiinţei, statuând libertatea cultelor (în limitele ordinii publice şi ale bunelor moravuri), consacrând religia ortodoxă ca religie dominantă a statului (dispoziţii similare existând şi în alte constituţii contemporane, în special în monarhiile protestante).

[3] Textul acestui articol mai prevede posibilitatea exproprierii pentru cauze de utilitate publică (limitate la comunicaţii, salubritate publică şi lucrările de apărare a ţării), precizând că procedura şi modul exproprierii vor fi stabilite prin legi speciale.

[4] Interdicţia împământenirii necreştinilor este destul de veche în dreptul românesc şi era explicabilă prin preocuparea de a păstra autonomia ţării, aflate sub suzeranitatea unui imperiu musulman. Ea fusese însă înlăturată prin dispoziţiile moderne ale Codului civil şi nu figura nici în versiunea iniţială a proiectului de constituţie. În urma unei reacţii inflamate a unei părţi a opiniei publice, precum şi a unor furtunoase dezbateri în Adunarea Deputaţilor (şedinţele din 21 şi 22 iunie), a fost adoptat un

Titlurile III-V sunt consacrate organizării statului. Toate puterile statului emană de la națiune, care nu le poate exercita decât prin delegație după principiile și regulile „așezate în Constituția de față" (art. 31). Aceste dispoziții tranșează clar raporturile dintre monarh și reprezentanța națională: nu exista o competență reziduală a monarhului (ca în cazul unor constituții octroiate), după cum acesta nu putea invoca reprezentarea națiunii (în concurență cu parlamentul) decât în măsura stabilită de textul constituțional. Puterea legislativă se exercita în comun de Domn și de reprezentanța națională, constituită din două camere: Senatul și Adunarea Deputaților (art. 32). Deputații erau aleși de corpul electoral, compus după un sistem cenzitar din patru colegii, în raport de venituri[1]. Votul cenzitar era justificat în concepția liberală a epocii prin prestigiul pe care îl confereau averea – considerată răsplată a muncii și spiritului de economie – și educația. Lipsa sau restrângerea dreptului de vot al claselor neavute era justificată prin preocuparea de a nu le expune promisiunilor demagogice ale unor radicali lipsiți de scrupule, dispuși să acceadă la putere cu prețul perturbării ordinii politice și sociale.

Puterile constituționale ale Domnului erau ereditare, în linie coborâtoare directă și legitimă a Principelui Carol I de Hohenzollern-Sigmaringen, în baza principiilor masculinității și primogeniturii, iar descendenții urmau a fi crescuți în religia ortodoxă (art. 82). Erau prevăzute reguli în caz de vacanță a tronului, și reglementate regența precum și situația imposibilității de a domni. Domnul era inviolabil, dar miniștrii săi erau răspunzători, în condițiile în care niciun act al Domnului nu producea efecte decât dacă era contrasemnat de un ministru (art. 92). Domnul avea o serie de atribuții importante: numai și revoca pe miniștrii săi[2]; sancționa

---

amendament prin care interdicția a fost reintrodusă. Vezi AL. PENCOVICI, *Desbaterile Adunării Constituante din anul 1866 asupra Constituțiunei și legei electorale din România*, Tipografia Statului, București, 1883, pp. 90-117; GH. PLATON, *Problema evreiască*, în *Ist. Rom.*, vol. VII, tomul II, pp. 69-75; C. IANCU, *Evreii din România (1866-1919): de la excludere la emancipare*, Hasefer, București, 1996, mai ales pp. 67-95 și 173-205; precum și D. BALAN, *Statul național român și naționalismul modern (1866-1918). Aspecte comparative*, în AII, tom XLIII-XLIV, 2006-2007, pp. 79-100.

[1] Conform dispozițiilor art. 59-63, în primul colegiu votau proprietarii cu un venit funciar de la 300 de galbeni în sus, în cel de-al doilea proprietarii cu un venit funciar mai mare sau egal cu 100 de galbeni, iar în cel de-al treilea cei care plăteau o dare la stat de cel puțin 80 de lei, precum și cei scutiți de cens, aparținând profesiunilor liberale, ofițerii în retragere, profesorii și pensionarii statului. În al patrulea colegiu votau toți cei care plăteau o dare la stat, oricât de mică, și care nu intrau în niciuna din categoriile de mai sus.

[2] Această atribuție privea și pe primul ministru. Formal, Domnul nu era obligat să desemneze ca prim ministru pe șeful partidului câștigător al alegerilor. În practică însă, se conturează o cutumă constituțională în acest sens, deși procesul decizional este distorsionat. Domnul (Rege după 1881) solicita primului ministru demisia, numea un nou prim ministru, acesta organiza alegerile și le câștiga.

și promulga legile, putând refuza sancțiunea sa; avea dreptul de amnistie în materie politică; putea înlătura sau reduce pedepsele (putea grația) în materie penală, cu excepția celor privitoare la miniștri; numea sau confirma în funcții publice; adopta regulamente necesare pentru executarea legilor; conferea grade militare și decorații; avea dreptul de a emite monedă și încheia cu statele străine convenții de comerț și navigație „și alte asemenea", pentru care avea nevoie de ratificarea puterii legislative[1].

O dispoziție importantă, preluată de asemenea din Constituția belgiană (art. 78), stabilea că „Domnul nu are alte atribuții decât cele date lui prin Constituțiune" (art. 96). Prin aceasta se rezolva tranșant, în favoarea reprezentanței naționale, problema „competențelor reziduale", adică a desemnării celui care trebuie să decidă în situațiile pentru care legea fundamentală nu prevede expres un decident. Se poate deduce că Domnul era conceput ca un organ creat exclusiv prin Constituție, exercitând doar puterile încredințate de legea fundamentală în limitele stabilite prin aceasta, neputând invoca precedente sau cutume din perioada anterioară.

Miniștrii erau responsabili pentru actele lor – fără a putea invoca ordinul Domnului (art. 100) – și puteau fi puși sub acuzație de Domn și de oricare din cele două camere (cu majoritate de două treimi din membrii prezenți). Competența revenea Înaltei Curți de Casație și Justiție (art. 100). În afară de răspunderea ministerială (penală dar și civilă), Constituția nu prevedea practic nimic în materie de control parlamentar.[2] Mecanismele de control parlamentar, existente și anterior, – întrebări, interpelări, moțiuni simple sau de cenzură („vot de blam") – au fost rodul practicii parlamentare și al cutumelor cristalizate prin aceasta, în condițiile în care o clasă politică, poate nu întotdeauna onestă dar măcar educată, împărtășea anumite valori comune și exista un consens fundamental asupra normelor elementare ale democrației și civilității.

Puterii judecătorești îi erau consacrate doar două articole (104 și 105), stipulând legalitatea înființării oricărei jurisdicții, interdicția constituirii de instanțe extraordinare și instituirea juriului în materii criminale și pentru delictele politice și de presă[3]. Nu există dispoziții privind inamovibilitatea judecătorilor.[4]

---

[1] Dreptul de a bate monedă era o prerogativă importantă a suveranității; sub acest aspect Constituția contravenea dreptului internațional în vigoare. Problematică, sub acest aspect, era și încheierea unor convenții internaționale.

[2] Art. 99 stabilea doar obligativitatea prezenței la dezbaterile Adunărilor a unui Ministru.

[3] Reamintim că doctrina clasică a dreptului penal împărțea infracțiunile în crime, delicte și contravenții.

[4] Nu a fost reprodus art. 100 din Constituția belgiană care prevedea inamovibilitatea. Ea a fost acordată magistraților treptat, în ordinea ierarhică, prin legile de organizarea judecătorească, în perioada 1890-1909. Vezi E. FOCȘENEANU, *op. cit.*, pp. 42-44.

În materie de administrație locală se stabilea reglementarea prin legi pentru „instituțiunile județene și comunale", legi care trebuiau să fie bazate pe o descentralizare cât mai completă și pe independență comunală (art. 106-107).

În materie de finanțe reglementarea era mai detaliată, consacrându-se principiul legalității impunerii în cazul impozitelor statului (art. 109), necesitatea consimțământului consiliilor județene și comunale în cazul impozitelor locale (art. 110), precum și interdicția statornicirii de privilegii în materie de impozit [art. 111 alin. (1)]. Dispozițiile referitoare la puterea armată (Titlul V) prevedeau că fiecare cetățean (de sex masculin și major, se subînțelege) făcea parte fie din armata regulată fie din miliții sau din garda cetățenească. În epocă, instituirea unei gărzi civice reprezenta o importantă confirmare simbolică a participării active a poporului la exercitarea puterii în stat; era un indiciu al democrației Art. 123 stabilea că „[n]ici o trupă străină nu va putea fi admisă în serviciul statului, nici ocupa teritoriul României nici trece pe el decât în puterea unei legi"[1].

Un titlu special (VI „Dispoziţiuni generale") reunea dispoziții privind reprezentarea simbolică a statului (culorile naționale, capitala și jurământul față de autorități), obligativitatea publicării legilor și a celorlalte acte normative (art. 126) și foarte importanta interdicție a suspendării Constituției (art. 127). Prin aceasta se elimina – cel puțin teoretic – pericolul ca sub pretextul unui caz excepțional sau al unui pericol iminent, garanțiile constituționale ale libertății individului să fie eliminate.

3. Revizuirea. Revizuirea legii fundamentale este reglementată în art. 129, care, singur, formează Titlul VII al Constituției. Procedura este una rigidă. În prima etapă, se indică textele care trebuie revizuite, printr-o declarație citită de trei ori din 15 în 15 zile în ambele Adunări, după care acestea sunt dizolvate de drept, convocându-se altele în termenul arătat de art. 95.[2] Adunările nou alese urmau să realizeze, în acord cu Domnul, modificarea textelor supuse revizuirii. Adunările puteau delibera doar în prezența a două treimi din membrii lor, iar legea de revizuire era adoptată cu o majoritate de două treimi din voturile exprimate.

Constituantul român – urmând concepția celui belgian – a înțeles să fie rezervat în fața schimbărilor, pe care a fost dispus să le accepte doar dacă răspund unor nevoi reale și profunde, confirmate în decursul a două legislaturi succesive. Se elimina astfel pericolul ca o majoritate care, întâmplător reușea să treacă pragul majorității de două treimi, să-și permanentizeze opțiunile politice adoptând

[1] Textul reprezintă o traducere fidelă a art. 121 din Constituția belgiană. Și aici întâlnim o exprimare a propensiunii pentru independență. Trupele Imperiului Otoman – de care juridic aparținea încă România – nu puteau staționa pe sau tranzita prin teritoriul țării noastre decât cu aprobarea legiuitorului.

[2] Art. 95 alin. (7) stabilea că alegerile trebuie ținute în termen de două luni de la dizolvare, iar camerele nou alese vor fi convocate cel târziu trei luni de la dizolvare.

legi de rang constituțional (sau mai exact conferind rang constituțional unor soluții politice partizane), pe care majoritatea diferită de mâine să nu le poată înlătura decât atunci când va avea și ea norocul de a trece pragul celor două treimi.

4. Modificări ale Constituției din 1/13 iulie 1866. În cei peste 50 de ani de aplicare, Constituția din 1/13 iulie 1866 a fost revizuită de trei ori.

Prima revizuire a avut loc în 1879, în urma Tratatului de Pace de la Berlin (13 iulie 1878), care stabilea că recunoașterea independenței României va fi condiționată de inserarea în legea fundamentală a unor clauze referitoare la libertatea religioasă și la egalitatea în dobândirea și exercitarea drepturilor civile și politice. Legea de revizuire elimină restricția din art. 7 alin. (2) din Constituție, preia formularea art. 44 din Tratat, însă stabilește că naturalizarea se va face prin lege și individual. Totodată sunt prevăzute condițiile naturalizării (incluzând un stagiu de10 ani), și se precizează că imobilele rurale nu pot fi dobândite decât de români și de cei naturalizați români [art. 7 alin. (5)].[1]

În 1881, România a fost declarată Regat.[2] Formal, Constituția nu a fost însă revizuită. Abia la 8 iunie 1884, o amplă lege de revizuire va opera modificările de rigoare, în toate articolele referitoare la Domnul țării. Totodată, noua lege reorganizează colegiile electorale. Astfel, pentru Adunarea deputaților rămân trei colegii: în primul votau cei ce realizează un venit funciar rural sau urban de cel puțin 1200 de lei (art. 59); în cel de-al doilea votau cei domiciliați în orașe și plătesc către stat o dare directă de cel puțin 20 de lei anual, fiind scutite de cens profesiunile libere, categoria ofițerilor în retragere, a pensionarilor statului, precum și cea a absolvenților de învățământ primar (art. 60). Al treilea colegiu îi cuprindea pe cei neincluși în primele două colegii, care plăteau o dare cât de mică către stat. Ei votau indirect. De la această categorie erau prevăzute anumite excepții, ai căror beneficiari puteau vota direct (art. 61). La Senat rămân două colegii: în primul votau cei ce realizau un venit funciar urban sau rural de cel puțin 2000 de lei (cu dispensă pentru unele categorii de deputați și senatori, pentru miniștri, reprezentanți diplomatici, dar și pentru cei cu diplomă de doctorat sau de licență, care și-au exercitat profesia timp de 6 ani, și pentru membrii Academiei Române); în cel de-al doilea, votau proprietarii cu venit funciar rural sau urban mai mare de 800 de lei, cu dispensă pentru posesorii unei diplome de doctorat, pentru licențiații în drept, litere, filozofie sau științe, ingineri, arhitecți, profesori, precum și pensionarii cu pensie de minimum 1000 de lei.

---

[1] Pentru versiunea revizuită a Constituției, vezi IONESCU, *Dezvoltarea*..., pp. 414-428, la pp. 414-415; Pentru versiunea inițială, vezi MURARU, IANCU, pp. 31-59.

[2] Prin Legea nr. 710 din 14 martie 1881 (M. Of. nr. 60 din 15 din 27 noiembrie 1881), apud IONESCU, *Dezvoltarea*..., p. 453.

BCU CENTRALA UNIVERSITARĂ

Cea de-a treia lege de revizuire a fost adoptată în condițiile dramatice ale refugiului în Moldova, în la 29 iunie 1917.[1] Legea făcea posibile, în primul rând exproprierea terenurilor agricole și împroprietărirea țăranilor fără pământ sau cu pământ puțin și, în al doilea rând, eliminarea colegiilor și introducerea votului universal. Procedura stabilită de art. 128 nu a fost însă respectată. În condițiile refugiului de la Iași, cu peste două treimi din teritoriu sub ocupație, era evident imposibil să se organizeze alegeri pentru noi Camere, care să opereze revizuirea în condițiile stipulate de articolul menționat.

Unirea cu România a provinciilor istorice aflate anterior în componența unor state străine a reprezentat o nouă provocare pentru cadrul constituțional creat de legea fundamentală din 1866. Singurele organe în măsură să funcționeze fiind, la acea, oră regele și guvernul, hotărârile de unire adoptate la Chișinău (27 martie 1918), Cernăuți (28 noiembrie) și Alba Iulia (1 decembrie) au fost aprobate, în numele statului român prin decrete-legi, la 9 aprilie, 11 și 18 decembrie 1918. Ulterior, odată cu alegerea noilor camere, decretele-legi au fost ratificate de Parament.[2]

Odată cu încheierea tratatelor de pace cu statele învinse în primul război mondial și cu consacrarea internațională a noilor frontiere, România a semnat un tratat al minorităților[3] care impunea obligații cu rang de lege fundamentală[4] ce includeau și acordarea cetățeniei, atât a locuitorilor din noile provincii, cât și a evreilor din Vechiul Regat care nu dobândiseră încă cetățenia („naționalitatea") română. Pentru a pune în aplicare clauzele tratatului, guvernul român a adoptat în decurs de câteva luni următoarele acte normative:

---

[1] Au fost revizuite dispozițiile art. 19 (garantând proprietatea privată), 57 și 67 (privind constituirea Adunării Deputaților și, respectiv, a Senatului prin alegeri în colegii cenzitare). Dispoziția esențială, inserată în cuprinsul art. 19: „pentru cauze de utilitate națională se sporește întinderea proprietății rurale țărănești prin exproprierea terenurilor cultivabile în măsura și condițiunile următoare, în scopul de a vinde țăranilor cultivatori de pământ, cu precădere țăranilor mobilizați din această categorie și familiilor lor, dacă ei au murit din cauza și în timpul războiului". Vezi NEGULESCU, pp. 248 și urm.

[2] DRĂGANU I, p. 371. Au fost adoptate 3 legi distincte, în aceeași zi, 31 decembrie 1919.

[3] Încheiat la 9 decembrie 1919 între „Puterile Aliate și Asociate" și România, după modelul celui încheiat de acestea cu Polonia, la 28 iunie 1919, a intrat în vigoare la 4 septembrie 1920. Vezi M.O. HUDSON, *International Legislation*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1931, vol. 1 (1919-1921), pp. 426-436. Versiunea română în S. ENACHE (ed.), *România și minoritățile; Colecție de documente*, Ed. Pro Europa, Târgu Mureș, 1997, pp. 47-51.

[4] În primul articol se preciza că stipulațiile cuprinse în art. 2-8 din Tratat vor fi recunoscute ca legi fundamentale, și nici o lege, nici un regulament sau vreo altă acțiune oficială nu va contraveni acestor stipulații și nici nu va prevala în fața lor. Articolele 2-8 cuprindeau reguli privind acordarea cetățeniei române persoanelor domiciliate în România (atât în Vechiul Regat, cât și în noile provincii); art. 7 îi menționa expres pe evrei. Dispozițiile specifice privind drepturile minorităților erau cuprinse în art. 9-12, care nu aveau, prin urmare, rang de lege fundamentală.

- Decretul-lege nr. 3902 din 29 decembrie 1918 relativ la acordarea drepturilor cetățenești;[1]

- Decretul-lege nr. 2085 din 22 mai 1919 privitor la acordarea drepturilor cetățenești evreilor născuți în țară[2] și

- Decretul-lege nr. 3464 din 12 august 1919 referitor la încetățenirea evreilor.[3]

Dispozițiile acestor acte acordau cetățenia persoanelor avute în vedere de tratat dar nu erau conforme sub toate aspectelor dispozițiilor acestuia.[4] Întrucât aceste acte modificau în mod tacit Constituția în vigoare (mai exact textul art. 7, așa cum a fost stabilit în urma revizuirii din 1879) avem de-a face cu o modificare „neconstituțională" a legii fundamentale. Problema de neconstituționalitate a fost rezolvată ulterior, prin dispozițiile art. 133 al Constituției române din 29 martie 1923, care a ratificat cele trei decrete-legi.[5]

V. Constituția din 29 martie 1923

Dacă în 1866, în ciuda rivalităților și adversităților personale sau doctrinare, a existat un consens fundamental în privința modului și a formei de existență a statului român, adoptarea Constituției din 1923[6] a fost marcată de dispute politice și ideologice înverșunate.

---

[1] M. Of. nr. 223 din 30 decembrie 1918.

[2] M. Of. nr. 33 din 28 mai 1919.

[3] M. Of. nr. 93 din 13 august 1919.

[4] De exemplu, art. 2 din Decretul-lege nr. 2085 stabilea condiția, inexistentă în tratat, ca locuitorii evrei care urmau a beneficia de încetățenire să nu fi fost vreodată supuși ai unui stat străin. Vezi și A. JUVARA, *Curs de drept internațional privat. Naționalitatea românească (Legea Mârzescu 1924)*, Edit. Văcărești, București,1932, pp. 76 și urm.

[5] Vezi și NEGULESCU, p. 250.

[6] E. FOCȘENEANU, *Istoria constituțională a României: 1859-1991*, ed. a 2-a revăzută, Ed. Humanitas, București, 1998, pp. 56-71; B. BERCEANU, *Istoria...*, pp. 302-324; I. SCURTU, I. AGRIGOROAIEI, P. OTU, *Organizarea constituțională. Puterile statului*, (=Secț. 1 din Cap. V: *Instituțiile*) în *Ist. Rom.*, vol. VIII, pp. 183-193; A. BANCIU, *Istoria vieții constituționale din România (1866-1991)*, Ed. Șansa, București, 1996, pp. 44-156; C. IONESCU, *Regimul politic...*, pp. 33-44; I. VÎNTU, *Regimul constituțional în anii care au urmat primului război mondial; Constituția din 1923*, în *IDR* II_2 (Cartea a doua, Titlul II, Capitolul I, Secțiunile I și II), pp. 274-281; E. POPESCU, *Din istoria politică a României – Constituția din 1923*, Ed. Politică, București, 1983; BENDITER I, pp. 87-90 (singurul curs din epoca socialistă în care se tratează această Constituție, găsindu-i-se chiar și părți bune); NEGULESCU, pp. 248-282,.348-488 și 516-540; NEGULESCU, ALEXIANU, vol. 1, pp. 227-228 și 259-260; F.E. WEINREICH, *Die Verfassung von Rumänien von 1923*, Noske, Leipzig, 1933; DRĂGANU I, pp. 369-381; VRABIE I, pp. 328-342; SELEJAN-GUȚAN, pp. 44-47; C. IONESCU, *Tratat*, pp. 576-583; MURARU, TĂNĂSESCU I, pp. 87-88; DEACONU, pp. 88-89. O diatribă furibundă contra „Constituției burghezo-moșierești" în IONESCU, ȚUȚUI, MATEI, *op. cit.*, pp. 245-270.

Noile realități de după încheierea primului război mondial, bulversarea raporturilor politice, sociale și economice produsă de acesta, precum și unirea celorlalte provincii istorice locuite de români au impus reconsiderarea legii fundamentale. Circumstanțele ideologice și politice ale primilor ani de după război au fost cu totul speciale. Soluțiile liberale ale constituționalismului clasic erau puse în discuție, ca și unele principii considerate fundamentale ale gândirii juridice.[1] Una din temele predilecte de dispută era „problema socială" – percepută cu mai mult de o jumătate de secol înainte, dar resimțită cu deosebită acuitate în acei ani. Oferta doctrinară a epocii era de o deosebită varietate – socialism, austro-marxism, fascism, corporatism, anarho-sindicalism, bolșevism/comunism – iar potențialul distructiv și caracterul totalitar al unora dintre aceste soluții nu se manifestaseră fățiș sau nu erau încă percepute ca atare. Pe moment, oroarea față de trecutul recent se asocia cu așteptările cele mai optimiste în privința viitorului apropiat, iar diversitatea stridentă a unei oferte de soluții politice și economice dintre cele mai contradictorii era contrabalansată de împrejurarea că toate ideile noi ale timpului păreau să conveargă în a respinge – sau măcar relativiza – soluțiile constituționale ale liberalismului clasic.

În opinia unora, o situație cu totul nouă reclama o nouă constituție. Chiar și cele mai prudente și rezervate luări de poziție reclamau o revizuire amplă și consistentă a Constituției din 1866. Sunt cunoscute patru ante-proiecte de lege fundamentală elaborate în primii ani de după Unire:[2]

Ante-proiectul Cercului de Studii al PNL din 1921[3];

Ante-proiectul Partidului Național Român din Transilvania, elaborat de universitarul clujean **Romul Boilă**[4];

Ante-proiectul profesorului cernăuțean **Constantin Berariu**[5];

---

[1] Pentru o discuție a noilor teorii juridice (de atunci), cu ilustrări și în dreptul civil și administrativ, și pentru o respingere clară, în special a teoriei solidariste a lui Léon Duguit, dar și, în general, a multiplelor contestări ale principiilor clasice din dreptul modern, vezi N. STEINHARDT, *Principiile clasice și noile tendințe ale dreptului constituțional – critica operei lui Léon Duguit*, Polirom, Iași, 2008 (ediția originală: 1936).

[2] Vezi E. POPESCU, *op. cit.*, pp. 79-95; VRABIE I, p. n. 240 la p. 333; F.E. WEINREICH, *op. cit.*, p. 59.

[3] Vezi *Ante-proiect de constituție întocmit de cercul de studii al Partidului Național-Liberal cu o expunere de principii de* D. IOANIȚESCU, Biblioteca Cercului de Studii PNL, București, 1921.

[4] Vezi R. BOILĂ, *Anteproect de constituție pentru Statul Român întregit cu o scurtă expunere de motive*, Tipografia Națională, Cluj, 1921, idem, *Studiu asupra reorganizării statului român întregit. Cuprinde un anteproiect de constituție cu o scurtă expunere de motive*, Tipografia națională. Cluj, 1931.

[5] Vezi C. BERARIU, *Noua constituție a României. Reflexiuni și ante-proect*, Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1922 (Extr. din „Arhiva pentru Drept și Politică"); ante-proiectul la pp. 39-86.

Ante-proiectul Partidului Țărănesc, elaborat de **Constantin Stere**[1];

Guvernul liberal format în 19 ianuarie 1922 a stabilit data alegerilor parlamentare, anunțând totodată că noile camere vor forma Adunare constituantă și vor adopta noua Constituție. Nu s-a respectat nici de data aceasta cerința din art. 128 al Constituției încă în vigoare, conform căruia trebuia adoptată o lege de revizuire care să fixeze articolele ce urmau a fi modificate, după care opera dizolvarea de drept a Parlamentului și alegerea camerelor ce urmau a face revizuirea propriu zisă.

Dezbaterile parlamentare au fost deosebit de înverșunate. Nu s-a realizat un consens politic general și transpartinic în privința legii fundamentale, care a fost impusă de majoritatea liberală și respinsă ferm de țărăniști și de naționalii ardeleni.[2]

Tehnic, avem de-a face cu o revizuire substanțială a Constituției din 1866 și nu cu o nouă constituție. Structura constituției revizuite rămâne neschimbată: opt titluri, consacrate, în ordine, teritoriului român, drepturilor românilor, puterilor statului, finanțelor, puterii armate, dispozițiilor generale, revizuirii și normelor tranzitorii și suplimentare.[3] Succesiunea logică a secțiunilor este păstrată, ca și conținutul majorității articolelor (unele suferind adaptări sau modificări minore);[4] datorită eliminării unor articole și inserării altora noi, articolelor legii fundamentale li s-a dat o nouă numerotare.

a) Primul articol consacră caracterul României de stat național.[5] Inovația avea darul de a irita minoritățile (care reprezentau cca 29% din populația țării) , însă urma un curent de opinia larg împărtășit în acel moment de majoritatea românilor, mai ales în Vechiul Regat.

b) În privința proprietății private (art. 19, fost 17) modificarea esențială a fost făcută deja în 1917, prin lărgirea sferei cauzelor de utilitate publică, în care era posibilă exproprierea, făcând posibilă reforma agrară care avusese deja loc în 1921. Ca o noutate, legiuitorul ordinar este abilitat să instituie noi cauze de utilitate publică [art. 17 alin. (4)]. Totodată zăcămintele miniere și orice alte bogății

---

[1] Vezi *Ante-proect de constituție întocmit de secția de studii a partidului țărănesc cu o expunere de motive de* C. STERE, Viața Românească, București, 1922. Textul proiectului este reprodus și în IONESCU, *Dezvoltarea...*, pp. 525-558.

[2] E. FOCȘENEANU, *op. cit.*, p. 59.

[3] Această structură a fost criticată în I.N. STAMBULESCU, *Principii de drept constituțional – explicația principiilor puse în noua constituție*, Cartea Românească, București, 1924, pp. 33-34. Autorul consideră că, logic, ar fi fost suficiente 4 titluri, consacrate teritoriului, drepturilor, puterilor statului și revizuirii.

[4] Conform minuțioasei analize a lui Eleodor Focșeneanu, 87 de articole au fost păstrate (uneori cu modificări ușoare sau nesemnificative), 21 au fost radical modificate iar 24 sunt noi (E. FOCȘENEANU, *op. cit.*, pp. 61-62).

[5] Art. 1: „Regatul României este un stat național, unitar și indivizibil".

ale subsolului sunt declarate proprietate de stat (art. 19), iar căile de comunicație, apele navigabile și flotabile, precum și spațiul aerian sunt declarate de domeniu public (art. 20). Este remarcabil că teoria, pronunțat antiliberală și în contrasens cu ideile constituționalismului clasic, a proprietății ca funcție socială[1] era general acceptată în epocă, fiind însușită explicit chiar și în expunerea de principii a anteproiectului liberal de constituție al lui D. Ioanițescu.[2]

c) Nou introdus, art. 21 reglementează raporturile de muncă, precizând că „toți factorii producțiunii se bucură de o egală protecțiune", garantând libertatea muncii și stabilind că prin lege se va reglementa asigurarea socială în caz de boală, accident ori alte motive.

d) Articolul referitor la libertatea conștiinței (art. 22, iar în vechea numerotare, 21) menține statutul de „biserică dominantă" al Bisericii Ortodoxe; acum cu precizarea: „fiind religia marii majorități a românilor" și cu adaosul „cea greco-catolică are întâietate față de celelalte culte".

e) În privința libertății cuvântului, se introduc două noi alineate la finele art. 25 (fost 24) și un nou art. 26, care detaliază condițiile răspunderii, atât pentru publicațiile periodice cât și pentru cele neperiodice, și stabilesc ordinea în care răspund autorul, directorul, redactorul, editorul și directorul tipografiei. Inovațiile aduse reprezintă o limitare a libertății presei în raport cu regimul Constituției din 1866.

f) Puterea legislativă și cea executivă nu au fost afectate în mod semnificativ prin noua reglementare constituțională. Și aici, schimbarea decisivă s-a făcut prin legea de revizuire din iulie 1917 și a fost pusă în practică prin alegerile organizate pe baza votului universal, începând cu anul 1919. Se mărește numărul senatorilor de drept (art. 72, raportat la art. 76 din vechea Constituție).[3] În continuare, univer-

---

[1] În formularea clasică a lui Léon Duguit: „on peut dire que la conception de la propriété droit subjectif disparaît pour faire place à la conception de la propriété comme fonction sociale" L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel.*, 2e éd., Fontemoing, Paris, 1921-28, T. 3: *La théorie générale de l'état*, 1923, p. 618.

[2] Vezi anteproiectul citat mai sus, la p. 27.

[3] Pe lângă Moștenitorul Tronului, „Mitropoliții țării" și episcopii eparhioți ortodocși, devin senatori de drept și episcopii eparhioți greco-catolici, capii confesiunilor recunoscute de stat și Președintele Academiei Române. În plus, art. 77, nou introdus, instituie o nouă categorie de senatori de drept, care dobândesc această calitate în virtutea funcțiilor deținute în trecut: foștii Președinți ai Consiliului de Miniștrii (cu cel puțin patru ani vechime ca titulari), foștii miniștrii (cu vechime de 6 ani ca titulari), foștii Președinți ai Corpurilor legiuitoare care au exercitat această funcție în cursul a minimum 8 sesiuni ordinare, foștii senatori și deputați aleși în cel puțin zece legislaturi, independent de durata lor (condiție realizabilă, datorită frecventelor crize guvernamentale din epocă), foștii Prim-Președinți ai ICCJ care au ocupat această funcție sau funcția de Președinte la Casație timp de cinci ani, precum și generalii în rezervă sau în retragere.

sitățile își aleg câte un reprezentant în Senat (art. 71).[1] Desemnarea ca senatori de drept a reprezentanților elitelor politice și profesionale denotă o anumită precauție și intenția de a compensa parțial tendința spre populism sau radicalism a unor adunări alese prin vot universal.[2] O inovație importantă o reprezintă crearea Consiliul Legislativ, organ consultativ, care să ajute la „facerea și formularea legilor" (art. 76).[3] Dispozițiile referitoare la Rege (art. 77-91) preiau aproape neschimbat textul celor din vechea Constituția (art. 82-96).[4] Dispozițiile privitoare la miniștri (Capitolul III, art. 92-100) se îmbogățesc cu patru noi articole[5], un articol este modificat,[6] iar altul este abrogat.[7]

g) Dispozițiile privitoare la puterea judecătorească (Capitolul IV, art. 101-107) au fost substanțial completate și modificate. În primul rând este de menționat consacrarea contenciosului constituțional, prin art. 103, nou introdus. Decizia asupra constituționalității legilor și inaplicabilității celor găsite ca fiind contrare legii fundamentale este rezervată ICCJ, iar soluția Curții este valabilă doar pentru cazul judecat [art. 103 alin. (1)]. Este o restrângere a controlului difuz, creat pe

---

[1] Față de art. 73 din vechea Constituție, care enumera expres (și limitativ) Universitățile din București și Iași, în noua redactare dreptul de a alege un senator revenea fiecărei universități. În acel moment erau universități la București, Iași, Cluj și Cernăuți.

[2] În plus, art. 68 stabilea o condiție inexistentă anterior, în sistemul votului cenzitar: alegătorii pentru Senat trebuiau să fi împlinit vârsta de 40 de ani.

[3] Organizarea și funcționarea Consiliului urmau a fi stabilite prin lege specială [art. 76 alin. (3)]. Legea va fi adoptată la 26 februarie 1925, iar Consiliul, care va începe să funcționeze la 1 ianuarie 1926, va avea o activitate remarcabilă. Vezi *Consiliul Legislativ – 10 ani de activitate*, Inst. de Arte Grafice „Luceafărul", București, 1936. Pentru istoricul problemei, vezi în acest volum, I.C. FILITTI, *Originea și rolul constituțional al Consiliului legislativ român*, pp. 77-112.

[4] Doar alin. (2) din art. 90 (privitor la raporturile dintre Rege și Adunări), prelungește durata sesiunii de la 3 la 5 luni.

[5] Art. 92 stabilește că Guvernul „exercită puterea executivă în numele Regelui și în modul stabilit prin Constituție"(avem aici formularea explicită a unui principiu demult recunoscut și nu de o inovație); art. 93 stabilește că miniștrii întruniți alcătuiesc Consiliul de Miniștri, și că Departamentele ministeriale și subsecretariatele de Stat se înființează și desființează prin lege; subsecretarii putând lua parte la dezbaterile parlamentare sub responsabilitatea miniștrilor (art. 100); în fine art. 99, cel mai important, instituie dreptul oricărei persoane vătămate de un decret sau o dispozițiune semnată de un ministru poate cere Statului despăgubiri potrivit dreptului comun, stabilind totodată și răspunderea personală a ministrului și a funcționarului culpabil. Această dispoziție specială privind vătămarea printr-un act al unui ministru o completează pe cea generală din art. 107, referitoare la contenciosul administrativ, de care ne vom ocupa mai jos.

[6] În art. 98 (fost 101), referitor la răspunderea ministerială, sunt schimbate regulile privind instrucțiunea (atribuită unei comisii a ICCJ) și acuzarea înaintea ICCJ (susținută de acum întotdeauna de Ministerul public) miniștrilor contra cărora s-a declanșat procedura de urmărire penală.

[7] Art. 103 al Constituției din 1866, care interzicea Regelui să ierte sau să micșoreze pedeapsa miniștrilor (ca o derogare față de prerogativa sa de a grația, din art. 93 alin. (4), cu excepția cazului în care grațierea este solicitată de Adunarea care l-a pus sub acuzare pe acel ministru.)

cale pretoriană în 1912 prin procesul tramvaielor.[1] În al doilea rând, alt articol nou introdus (104) consacră inamovibilitatea judecătorilor, stabilind că legea va fixa condițiile acesteia. Se definitivează astfel un proces început deja odată cu Regulamentele Organice: crearea unei justiții independente și a unui corp de magistrați independenți. Judecătorii, inclusiv cei de la instanțele inferioare, obținuseră deja inamovibilitatea în condițiile legii din 1909, însă ancorarea în textul constituțional a acestei instituții era o garanție deosebit de importantă și efectivă. O inovație mai puțin importantă privește consacrarea justiției militare, a cărei organizare trebuia făcută prin lege specială (art. 106), În fine, noutatea cea mai importantă o întâlnim în art. 107: reglementarea contenciosului administrativ. Conform alin. (3) din acest articol „cel vătămat în drepturile sale, fie printr-un act administrativ de autoritate, fie printr-un act de gestiune făcut cu călcarea legilor și a regulamentelor, fie prin rea voință a autorităților administrative de a rezolva cererea privitoare la un drept poate face cerere la instanțele judecătorești pentru recunoașterea dreptului său."

h) În privința „instituțiilor județene și comunale" (Titlul III, Capitolul V), textul este contopit într-un singur articol (108) cu o importantă schimbare: legile reglementând aceste instituții nu vor mai avea „de bază descentralizarea administrativă mai complectă și independența [=autonomia] comunală", ci doar „descentralizarea administrativă". Un nou alineat prevede alegerea consilierilor județeni și comunali prin vot universal, egal, direct, secret și obligatoriu, cu reprezentarea minorităților.

i) Titlurile IV (Despre finanțe) și V (Despre puterea armată) au suferit modificări destul de puțin importante; notabilă este crearea prin art. 122 a „Consiliului superior al apărării țării".

j) În Titlul VI (dispozițiuni generale) articolul privind interdicția suspendării Constituției (128 și, respectiv, 127 în vechea Constituție) s-a îmbogățit cu un nou alineat care-l golește practic de conținut: „În caz de pericol de Stat se poate prin lege institui starea de asediu totală și parțială". Inovația respectivă atestă faptul că la noi, ca și în restul Europei, epoca liniștită și patriarhală a ordinii burgheze și a confruntărilor politice nonviolente, guvernate de principiile liberale ale democrației parlamentare, se încheiase. Starea de asediu – care fusese instituită și înainte de adoptarea Constituției – va fi foarte frecvent declarată în perioada care a urmat.

Constituția interbelică a României este mai puțin liberală decât cea precedentă, nu numai din cauză că receptează imperativele sociale ale timpului, dar și pentru că manifestă o tendință – prezentă de altfel în întreaga Europă – spre creșterea rolului statului în viața socială, economie, învățământ și cultură. Totodată ea este

[1] Să ne reamintim că Tribunalul Ilfov a constat încălcarea Constituției prin Legea din 18 decembrie 1911, iar Curtea de Casație doar a confirmat soluția acestei instanțe.

marcată de o apăsată accentuare a etosului național, într-o măsură nu tocmai compatibilă cu spiritul individualist al liberalismului.

Evoluția politică și constituțională din anii care au urmat este caracterizată prin erodarea încrederii în mecanismele democrației parlamentare și în partidele politice. Viața politică de până atunci, caracterizată de un parlamentarism mai degrabă formal și superficial, scoate treptat în evidență fundalul său pronunțat autoritar.[1] Eroziunea democrației și a parlamentarismului sa sunt accentuate de practica diverselor guverne de a conduce țara utilizând regimul stării de asediu[2] și reglementarea pe bază de decrete.

Reputația postumă a Constituției din 1923 este una neașteptat de bună – atât de bună, încât mai degrabă critica ar fi de natură să surprindă. Chiar literatura din anii ultimi ai comunismului a fost relativ favorabilă în aprecieri.[3] În ochii liderilor comuniști din „Epoca Ceaușescu", legea fundamentală din 1923 avea numeroase merite: propensiunea etatistă, emanând din voința unui singur partid, ai cărui lideri aveau tendința să controleze ferm statul și economia, sensibilitatea (justificată) față de problemele sociale, caracterul centralizator și rezerva sau chiar ostilitatea față de ideea de autonomie, precum și lipsa de receptivitate față de reglementările și angajamentele internaționale. Pentru adversarii comunismului, același act reprezenta simbolul ordinii constituționale liberale și democratice a unui stat național independent. Constituția din 1923 contrasta, atât cu cea din 1938, cât față de domnia fărădelegii din anii comunismului; ba mai mult a fost contrapusă ca un exemplu pozitiv Constituției din 1991, căreia i-au fost găsite multe neajunsuri, nu numai sub aspectul circumstanțelor politice și procedurii prin care a fost adoptată, ci și în privința conținutului normativ.[4]

---

[1] Vezi H.C. MANER, *Parlamentarismul în România: 1930-1940*, Ed. Enciclopedică, București, 2004, pp. 390-410.

[2] Pe durata celor 15 ani care au urmat adoptării Constituției, starea de asediu a fost instituită repetat, în toată țara sau în unele orașe importante, fiind întreruptă doar de câteva scurte perioade de „normalitate".

[3] Contextul mai larg, pe care nu-l putem discuta în detaliu aici, este cel al deplasării discursului legitimator spre tema națională (date fiind decredibilizarea ideologiei marxist-leniniste și evidentul eșec economic). Unul din elementele acestui discurs în reprezintă „protocronismul": tendința de a găsi și evidenția priorități românești – nu întotdeauna reale sau relevante – în cât mai multe domenii ale culturii, științei și tehnicii. O teză foarte răspândită (împărtășită și de adversarii regimului) era cea care considera Constituția din 1923 drept „cea mai democratică" din Europa acelei vremi. Este de prisos să menționăm cât de lipsită de sens este caracterizarea sau chiar ierarhizarea constituțiilor în funcție de calitatea, reală sau presupusă, a formulării textului lor.

[4] Vezi E. FOCȘENEANU, *op. cit.*, pp. 138-172 și 184-188. Autorul consideră lipsite de efecte atât Legea nr. 363 din 30 decembrie 1947 prin care s-a proclamat „Republica Populară", cât și toate actele constituționale subsecvente, și consideră că în 22 decembrie 1989 a reintrat în vigoare automat Constituția din 1923.

§18. Deriva autoritaristă

I. Constituția din 27 februarie 1938

Constituția din 1938[1] este produsul unei lovituri de stat. Criza politică internă, decredibilizarea partidelor, tentația de a imita modelele din alte țări europene, pierderea încrederii în soluțiile constituționalismului clasic, dar și personalitatea sa ambițioasă și voluntară l-au determinat pe Regele Carol II să-și asume direct responsabilitatea guvernării. „Dușmanii constituției" erau în primul rând legionarii, iar apoi comuniștii.[2] Carol II și colaboratorii săi au încercat să prevină ascensiunea forțelor extremiste prin preluarea unor teme politice[3] și metode specifice acestora. Rezultatul a fost demantelarea structurilor politico-statale ale democrației parlamentare și legitimarea morală a dușmanilor și criticilor sistemului existent. Reprimarea sângeroasă a legionarilor a depășit în dimensiuni crimele și violențele comise până atunci de aceștia, fără a putea preveni preluarea puterii de către aceștia, dar conferindu-le în plus postura de victime ale unui regim impopular și opresiv.

În urma alegerilor din decembrie 1937, guvernul condus de Gheorghe Tătărăscu, deși obține cele mai multe voturi (35,92%), nu reușește să treacă de pragul de 40%, necesar pentru asigurarea unei majorități electorale confortabile.[4] Regele însărcinează ci formarea guvernului pe Octavian Goga, reprezentant al celei de-a 4-a formațiuni politice în ordinea voturilor (Partidul Național-Creștin, condus de A.C. Cuza, cu 9,15%).[5] În scurta sa guvernare, guvernul Goga-Cuza a adoptat o

---

[1] I. SCURTU, în *Ist. Rom.*, vol. VIII, pp. 363-426; B. BERCEANU, *Istoria...*, pp. 325-379; D. FIROIU, în *IDR* II_2, pp. 281-285; BENDITER I, pp. 90-91. NEGULESCU, ALEXIANU, vol. 1, pp. 230-231; E. FOCȘENEANU, *op. cit.*, pp. 72-78; A. BANCIU, *op. cit.*, pp. 141-176; DRĂGANU I, pp. 381-382; VRABIE I, pp. 342-347; SELEJAN-GUȚAN, pp. 47-48; C. IONESCU, *Tratat*, pp. 584-589; MURARU, TĂNĂSESCU I, pp. 88-89; DEACONU, p. 90. O abundență de clișee comuniste în IONESCU, ȚUȚUI, MATEI, *op. cit.*, pp. 312-317.

[2] Pericolul reprezentat de aceștia din urmă era pe atunci mai scăzut, datorită numărului restrâns și impopularității crase a agendei lor politice și naționale.

[3] Crezând că popularitatea legionarilor s-ar datora discursului antisemit, guvernanții au încercat să „confișteˮ tema prin legislația antisemită în materie de cetățenie (1938), iar apoi alte prin măsuri legislative mai ample (1940), fără succesul scontat.

[4] În condițiile Legii electorale din 1924, partidul care obținea 40% din voturi dobândea o „primă electoralăˮ de 50% din mandatele de deputat și senator; celelalte 50% erau distribuite proporțional între toate partidele, inclusiv cel câștigător. Astfel, partidul care organiza alegerile și obținea cel puțin 40% din voturi dispunea de o majoritate de minimum 70% din mandate.

[5] Regele a evitat astfel să recurgă la al doilea partid ca număr de voturi (PNȚ, condus de Iuliu Maniu: 20,4%) sau la „Partidul Totul Pentru Țarăˮ (15,58%), formațiuni politice față de care avea vechi și profunde animozități.

serie de măsuri antievreiești printre care „revizuirea cetățeniei”,[1] atrăgând numeroase critici din partea aliaților tradiționali ai României, și a dizolvat camerele nou alese, dispunând organizarea unor noi alegeri, care urmau să aibă loc la 3 martie 1938. La 10 februarie, regele demite guvernul Goga-Cuza, iar în ziua următoare proclamă starea de asediu pe întreg teritoriul țării.[2]

La 20 februarie, regele adresează poporului o proclamație prin care „înfățișează” noua Constituție pe care o supune poporului „spre bună știință și învoire”. Textul noii legi fundamentale a fost redactat de un remarcabil jurist, Istrate N. Micescu. Ilustrul profesor de drept civil și-a folosit cunoștințele de tehnică legislativă, atât pentru a formula într-un text juridic coerent concepția autoritară, anti-individualistă și antiliberală promovată de noul regim, cât și pentru a salva ce se mai putea salva din garanțiile constituționale ale drepturilor și libertăților fundamentale. Constituția a fost aprobată printr-un plebiscit care a avut loc la 24 februarie, în care s-a votat deschis, prin declarație verbală, iar voturile contra au fost înregistrate în liste separate.[3] Constituția a fost promulgată pe 27 februarie 1938.[4] Era mai mult decât evident că noua Constituție fusese adoptată cu încălcarea regulilor privind revizuirea legii fundamentale în vigoare, pe care o „abrogă”, contrar principiilor dreptului constituțional și practicilor unui regim democratic. În vederea legitimării interne și externe a acestui act discutabil, sunt mobilizați numeroși autori de drept. Într-o lungă serie de publicații, aceștia subliniază deficiențele vechii ordini constituționale și pledează – în diverse tonuri și nuanțe – în favoarea noii legi fundamentale.[5]

---

[1] Prin Decretul-lege nr. VIII/1938 „pentru revizuirea cetățeniei” (M. Of. nr. 18 din 22 ianuarie 1938). Formal măsura viza anularea actelor de acordare a cetățeniei, adoptate în baza legii naționalității din 1924, acolo unde încetățenirea s-a făcut cu încălcarea condițiilor legale. În practică, prin condițiile exorbitante impuse evreilor a căror cetățenie era „revizuită”, unui număr de peste 250.000 de persoane i-a fost retrasă cetățenia. Vezi M. BALAN, *Legea naționalității ca instrument al discriminării. Modificări și inovații legislative în anii 1937-1938*, în C. TURLIUC, M.-Șt. CEAUȘU, *Dilemele conviețuirii în procesul modernizării societății românești în spațiul est-carpatic (secolele XIX-XX)*, Ed. Junimea, Iași, 2011, pp. 117-134.

[2] Prin Decretul regal nr. 856 (M. Of. nr. 34 din 11 februarie 1938).

[3] E. FOCȘENEANU, *op. cit.*, p. 74. La plebiscit s-au consemnat 4.297.581 de voturi pentru și 5.483 de voturi contra.

[4] Prin Decretul Regal nr. 1045 (M. Of. nr. 48 din 27 februarie 1938).

[5] P. NEGULESCU, *Constituția României*, Extr. din *Enciclopedia României*, vol. 1: *Politic-Administrativ*, București, Monitorul Oficial, 1938; idem, *Étude sur la constitution sociale et politique de Roumanie du 27 Février 1938*, București, Mârvan, 1940 (=*Principiile fundamentale ale constituțiunei din 27 februarie 1938*, București, Corlățeanu, 1938); M. DJUVARA, *La nouvelle Constitution de Roumanie*, în „Revue de Droit Public et de Science Politique”, vol. 56 (1939), pp. 277-308, (=idem, *Die neue rumänische Verfassung*, în Paul Ritterbusch, *Politische Wissenschaft*, Deutscher Rechtsverlag, Berlin, 1940); C.Gh. RARINCESCU, *Les pouvoirs de l'état et le principe de la séparation des pouvoirs dans la nouvelle constitution du 27 février 1938*, (Extr. din Bulletin

Noua Constituție păstrează „scheletul" celei din 1923, în sensul că sunt menținute (cu o singură și importantă modificare) atât denumirea celor 8 titluri ale vechii legi fundamentale, cât și ordinea acestora. Conținutul este schimbat radical.

Din Titlul I (Despre teritoriul României) este suprimat art. 4 referitor la împărțirea administrativă în județe și comune, pentru a lăsa mână liberă legiuitorului ordinar să reorganizeze teritoriul țării. Ulterior, printr-o nouă lege vor fi create unități administrative de mari dimensiuni – ținuturile, conduse de rezidenți regali.[1]

Denumirea Titlului II este schimbată: noua Constituție consacră „datoriile și drepturile românilor". Nu numai că apar „datoriile", dar ele trec înaintea drepturilor. Românii sunt datori „a socoti Patria drept cel mai de seamă temei al rostului lor în viață" (art. 4 teza I); ei nu se pot socoti dezlegați de datoriile lor civice sau militare, publice sau particulare, pe temeiul credinței religioase sau de orice alt fel [art. 5 alin. (2)]; este interzis a se „propovădui prin viu grai sau prin scris schimbarea formei de guvernământ a Statului, împărțirea averii altora, scutirea de impozite sau lupta de clasă" (art. 7) iar în art. 8 se interzicea preoților să utilizeze autoritatea lor spirituală în scop politic, fiind interzice și asociațiile politice „pe temeiuri ori pretexte religioase".[2] Cu restricțiile substanțiale menționate mai sus, catalogul drepturilor și libertăților rămâne la fel de cuprinzător: libertatea conștiinței, libertatea muncii, libertatea învățământului, libertatea presei, libertatea de asociație (toate acestea enunțate în același articol 10)[3], libertatea individuală (art. 12), interdicția de a fi sustras de la judecătorul dat de lege (art. 13), inviolabilitatea domiciliului (art. 14), limitarea pedepsei cu moartea pentru situații survenite pe timp de război (art. 15), garanția proprietății (art. 16), secretul corespondenței (art. 23), dreptul de petiționare (art. 25), admisibilitatea în funcții publice (art. 27). Dispare dispoziția foarte importantă din art. 14 al vechii Consti-

---

1939 de la Société de Législation Comparé Roumaine), București, Curierul Judiciar, 1939; Corneliu Rudescu, *Principiile fundamentale ale constituțiunii Regele Carol al II-lea*, în „Revista Fundațiilor Regale", nr. 3/1939; A. RĂDULESCU, *Noua Constituție. Cinci conferințe ținute la Radio*, Extr. din „Dreptul" nr. 14-19/1938, Cuvântul Românesc, București, 1938; A. IONAȘCU, *Constituțiunea Regele Carol II*, în „Analele Facultății de Drept din Cluj", Tomul I, fascicula 17; G. ALEXIANU, *Principii de drept constituțional*, București, Alcaly, 1939; G.A. PORDEA, *Comparație între vechea (1923) și noua constituție (1938)*, Cluj, Minerva, 1938; Al. LASCAROV-MOLDOVEANU, *Deslușirea legilor: Noua Constituție a României din 28 februarie 1938*, București, Fundația Principele Carol, 1938; M. GEORGESCU, *Noua Constituție*, Cluj, Cartea Românească, 1939. Vezi și I. MICESCU, *Două discursuri în cadrul nouei constituții*, Monitorul Oficial, București, 1940.

[1] Prin Legea administrației din 14 august 1938. Vezi D. FIROIU, în *IDR* II_2, pp. 298-300 și M. GUȚAN, *Istoria administrației publice locale în statul român modern*, Ed. All Beck, București, 2005, pp. 269-272.

[2] Era vizată Mișcarea Legionară.

[3] Aceste libertăți vor fi detaliate apoi în art. 19 (libertatea conștiinței), 21 (libertatea învățământului), libertatea de expresie (art. 22), libertatea întrunirilor (art. 24), dreptul de asociere (art. 26).

tuții: „Nici o pedeapsă nu poate fi înființată, nici aplicată decât în temeiul unei legi". Libertatea de expresie (libertatea „de a comunica") este enunțată doar formal, fără a mai fi preluate garanțiile detaliate din art. 25 al vechii legi fundamentale.

În Titlul III („Despre Puterile Statului"), raportul dintre autorități este schimbat în favoarea Regelui, căruia îi este consacrat primul capitol (art. 34-47). Separația puterilor (evocată în terminologia Constituției prin folosirea pluralului: „puterile statului") nu este formal abolită însă este eviscerată. Regele este „Capul Statului" (art. 30), exercită puterea legislativă în comun cu Reprezentațiunea Națională, sancționează și promulgă legile care nu pot fi valabile în absența sancțiunii, are inițiativa legislativă (art. 31)[1], exercită puterea executivă prin guvernul său (art. 32) iar puterea judecătorească este exercitată în numele său (art. 33). Totodată Regelui îi revine și „monopolul revizuirii constituției" (art. 97).[2] În aceste condiții, dispozițiile referitoare la inviolabilitatea și ne-responsabilitatea regelui (art. 44, care reia textul art. 87 al vechii Constituții)[3] apar ca anacronice și inechitabile: Regele era principalul actor politic, dar nu purta răspunderea actelor sale.

„Reprezentarea națională" era organizată după un principiu corporatist. Deputații erau aleși de cetățenii români având 30 de ani împliniți[4], care practicau o îndeletnicire ce intra în una din următoarele 3 categorii: a) agricultura și munca manuală; b) industria și comerțul; c) ocupațiuni intelectuale (art. 61).[5] O dispoziție interesantă din art. 53 viza conflictul de interese.[6]

În privința guvernului și a miniștrilor (Capitolul IV, art. 65-71) este de observat o redactare mai fericită a dispozițiilor privind răspunderea membrilor guvernului.[7] Frapează însă prevederile art. 67: nu poate fi ministru decât cel care este român de cel puțin trei generații.

---

[1] Acest articol mai cuprinde și o dispoziție restrictivă și întrucâtva sibilinică potrivit căreia fiecare din „cele două Adunări pot propune din inițiativă proprie numai în interesul obștesc al Statului" (alin. 7, fraza a doua).

[2] E. FOCȘENEANU, *op. cit.*, p. 77.

[3] Cu o modificare: apare un nou alineat prin care se exceptează de la condiția contrasemnăturii decretul de numire a noului prim ministru.

[4] Ridicarea vârstei minime de vot era îndreptată contra legionarilor, deosebit de populari în rândul studenților și absolvenților de liceu.

[5] Printre criticile aduse democrației reprezentative a fost și aceea că parlamentul era format cu precădere din reprezentanți ai profesiilor liberale (în special avocați), care aveau un contact superficial cu realitățile economice șui sociale ale unei populații majoritar țărănești și cu problemele industriei.

[6] Art. 53: „membri Adunărilor Legiuitoare nu pot apăra interese particulare împotriva Statului; ei nu pot face parte din Consiliile de administrație ale întreprinderilor care au contract cu Statul, Județele sau Comunele."

[7] Se pot compara dispozițiile art. 70 din această constituție cu cele corespunzătoare din art. 98 al Constituției din 1923.

Puterea judecătorească (Capitolul V, art. 73-78) își păstrează formal independența. Sunt menținute dispozițiile privind legalitatea jurisdicțiilor, interdicția creării de instanțe extraordinare, controlul constituționalității legilor și garanția constituțională a dreptului de recurs în casare. Inamovibilitatea judecătorilor este de asemenea menținută. Dispare însă garanția juriului. Contenciosul administrativ este menținut, printr-o dispoziție lapidară, eliminând condiționările stipulate în Constituția anterioară.

Dictatura regală era îndreptată mai ales împotriva legionarilor. Aceștia au fost reprimați brutal, dar partidelor politice, formal desființate,[1] li s-au tolerat unele acțiuni de opoziție. Regimului autoritar instituit de Carol al II-lea îi lipsea susținerea reală pe plan intern, iar circumstanțele internaționale nefavorabile au făcut ca România să rămână izolată în 1940. Cedarea fără luptă a Basarabiei, a Bucovinei de Nord și a părții de Nord a Transilvaniei au compromis total dictatura regală. Măsurile de ultim moment, precum renunțarea la garanțiile anglo-franceze, apropierea de Germania sau legislația antisemită[2] nu ameliorează situația politică a regelui. În disperare de cauză, acesta recurge la generalul Ion Antonescu, căruia îi încredințează șefia guvernului, la 4 septembrie 1940.[3] În ziua următoare, Antonescu cere imperativ abdicarea lui Carol, care acceptă în dimineața zilei de 6 septembrie să renunțe la tron în favoarea fiului său. Mihai I devine, pentru a doua oară, la 19 ani, rege al României.[4]

---

[1] Vezi Decretul-lege pentru disolvarea tuturor asociațiunilor, grupărilor sau partidelor politice din 31 martie 1938 (IONESCU, *Dezvoltarea...*, pp. 633-634).

[2] Vezi în acest sens Decretul-lege nr. 2650/1940 privitor la starea juridică a locuitorilor evrei din România (M. Of. nr. 183 din 9 august 1940). Evreii (împărțiți în trei categorii) erau excluși de la exercitarea funcțiilor publice și conducerea statului, de la cariera militară și activitatea politică, nu puteau poseda imobile rurale (indiferent de categorie), iar cei din categoriile defavorizate erau excluși și de la exercitarea unor profesii. Dispozițiile acestui decret sunt evident neconstituționale în raport chiar și cu standardele deloc liberale ale Constituției din 1938.

[3] Decretul-lege nr. 3051 din 4 Septembrie 1940 (M. Of. nr. 204 din 4 septembrie 1940). Prin Decretul-lege nr. 3052 (M. Of. nr. 205 din 5 septembrie 1940) este suspendată Constituția din 1938 și se dizolvă corpurile legiuitoare. Următorul Decret-lege (nr. 3053, în același număr din M. Of.) învestește pe generalul Ion Antonescu „cu depline puteri pentru conducerea Statului Român". Regele păstrează prerogativele de „Cap al Oștirii", de a bate monedă, de conferire a decorațiilor regale, dreptul de grațiere, amnistie și de reducere a pedepselor, de primire și acreditare a ambasadorilor și miniștrilor plenipotențiari și de încheiere a tratatelor. Toate celelalte puteri urmau a fi exercitate de președintele consiliului de miniștri (art. III din Decretul-lege nr. 3053/5 septembrie 1940). Vezi T. DRĂGANU, *Efectele juridice ale suspendării Constituției din 1938*, în ADP, IV (1942), nr. 1, pp. 28-86.

[4] Decretul-lege nr. 3064 din 6 septembrie 1940 (M. Of. nr. 206 bis din 6 septembrie 1940). Actul poartă semnătura președintelui Consiliului de Miniștri, Ion Antonescu și a Ministrului Justiției, Ion V. Gruia (profesor de Drept constituțional la Universitatea din București).

II. Dictatura antonesciană[1]

La 6 septembrie 1940 generalul Ion Antonescu devine practic conducător al statului. Prin Decretul Regal nr. 3067 din aceeaşi zi, Ion Antonescu este (re)învestit „cu depline puteri pentru conducerea Statului Român".[2] Regele îşi păstrează anumite prerogative, care diferă întrucâtva de cele păstrate de Carol cu o zi înainte (prin Decretul-lege nr. 3052/5 septembrie). El rămâne în continuare „Cap al Oştirii" şi păstrează dreptul de a bate monedă, de a conferi decoraţiile române, de a primi şi acredita ambasadori şi miniştri plenipotenţiari. El pierde dreptul de amnistie şi graţiere şi de încheiere a tratatelor, dar dobândeşte prerogativa de a aproba modificarea legilor organice şi de a numi pe Primul Ministru însărcinat cu depline puteri [art. 2 pct. e) din Decretul-lege nr. 3067/1940]. Foarte curând, pe 8 septembrie, Regele redobândeşte prerogativa de a amnistia şi graţia, dar o pierde pe cea de a aproba modificările legilor organice.[3]

Toate celelalte puteri vor fi rezervate Preşedintelui Consiliului de miniştri. Poziţia generalului Antonescu devine şi mai clar vizibilă la 9 septembrie, când el preia oficial titlul de „Conducător al Statului."[4]

Colaborarea temporară a generalului Antonescu cu Mişcarea Legionară îşi găseşte expresie în textul Î.d.r. nr. 3151 din 14 septembrie 1940.[5] Statul român devine „Stat Naţional Legionar" (art. 1), iar Mişcarea Legionară este „singura mişcare recunoscută în noul Stat" (art. 2). Generalul Ion Antonescu este „Conducătorul Statului Legionar şi Şeful Regimului Legionar" (art. 3). Horia Sima este „Conducătorul Mişcării Legionare" (art. 4). Este de remarcat caracterul bicefal al conducerii politice: Ion Antonescu este conducător efectiv al statului şi condu-

---

[1] Vezi C. ANGELESCU, *Noua organizare constituţională a Statului român*, în ADP, Anul III/1941, Nr. 2-4, pp. 151-181; NEGULESCU, ALEXIANU, t. I, pp. 315-396; M. CIŞMIGIU, *Regimul constituţional român. Constituţia de criză şi ordinea politică*, Curentul, Bucureşti, s.a.; idem, *Stat autoritar şi stat ţărănesc: Elemente de drept totalitar autoritar în practica constituţională românească*, Bucureşti, (Finanţe şi Industrie), 1942; idem, *Fundamentul juridic al rezistenţei şi teoria constituţională a reprezentanţei naţionale în exil*, şi *Problema constituţională şi lovitura de stat de la 23 august 1944*, ambele în Revista „Destin" (Madrid), nr. 3/1952, la pp. 61-83 şi respectiv în nr. 4-5/1952, la pp. 123-140 (cu o trecere în revistă a transformărilor constituţionale între 1938 şi 1948); DRĂGANU I, pp. 383-383; D. FIROIU, în *IDR* II_2, pp. 285-286; BENDITER I, p. 91; E. FOCŞENEANU, *op. cit.*, pp. 82-90; B. BERCEANU, *Istoria...*, pp. 380-435; A. BANCIU, *op. cit.*, pp. 176-181; VRABIE I, pp. 347-350; SELEJAN-GUŢAN, pp. 48-50.

[2] Actul este publicat în acelaşi număr din M. Of. nr. 206 bis din 6 septembrie 1940.

[3] Prin Î.d.r. nr. 3072 din 7 septembrie 1940 (M. Of. nr. 206 din 8 septembrie 1940). Aşadar în trei zile (între 5 şi 7 septembrie), puterile şefului guvernului s-au extins considerabil, fiind modificate de trei ori (prin Decretele-lege nr. 3053 şi 3067, precum şi prin Î.d.r. nr. 3072).

[4] E. FOCŞENEANU, *op. cit.*, p. 82; SELEJAN-GUŢAN, p. 49.

[5] M. Of. nr. 214 bis din 14 septembrie 1940.

cător nominal al legionarilor („Șeful Regimului Legionar"); Mișcarea Legionară își păstrează identitatea distinctă, prin poziția de conducător a lui Horia Sima. Coabitarea între Antonescu și Horia Sima este marcată de numeroase crize și tensiuni și încetează în urma rebeliunii din 21-24 ianuarie 1941. Formal, Statul Național Legionar încetează prin abrogarea Î.d.r. nr. 3151/1940 la 15 februarie 1941.[1] Articolul 2 din acest act interzicea, până la o nouă reglementare (care nu a mai survenit), „orice acțiune politică de orice natură". De aici înainte, generalul Antonescu (mareșal din noiembrie 1941) își asumă singur responsabilitatea conducerii statului. În două rânduri, conducătorul statului va solicita poporului „aprobarea sau dezaprobarea", prin plebiscit, a modului în care conduce țara. Ambele consultări au avut loc în același an, 1941, la 2 martie și între 9 și 15 noiembrie. În ambele cazuri, votul a fost obligatoriu și deschis, iar evreii au fost excluși în mod expres de la vot. Majoritatea covârșitoare a votanților a aprobat politica generalului Antonescu, fapt explicabil nu numai prin presiunea inerentă votului deschis, ci și prin împrejurarea că primul plebiscit s-a organizat la scurt timp după reprimarea rebeliunii legionare, pe fundalul dorinței generale de ordine și stabilitate, iar cel de-al doilea la scurt timp după redobândirea Basarabiei și Bucovinei de Nord.

Inamovibilitatea judecătorească a fost suspendată încă din octombrie 1940.[2] Pe ansamblu singurele determinări și limitări juridice ale puterilor statului sunt dispozițiile succinte și generale din actele normative menționate; Decretul-lege nr. 3051/1940; Î.d.r. nr. 3072/1940; Î.d.r. nr. 3151/1940; Decretul-lege nr. 3354/1940 și Î.d.r. nr. 314/1941. Conducătorul statului nu a făcut uz decât cu reținere de prerogativele practic nelimitate ce-i reveneau, menținându-se sub acest aspect în limitele unei „dictaturi legaliste", nefiind preocupat de crearea unei baze politice și ideologice a regimului său.[3] În acest sens a apelat la specialiști în economie, finanțe, drept, administrație sau învățământ, fără a ține cont de apartenența politică a acestora.

În materia drepturilor fundamentale, situația era bineînțeles mult mai rea decât înainte de 1938, deși uneori în discursul conducătorului apar anumite referințe la „Constituție"[4], ca reflex al unei practici discursive formate în deceniile precedente.

---

[1] Prin Î.d.r. nr. 314 din 14 februarie 1941 (M. Of. nr. 39 din 15 februarie 1941).

[2] Decretul-lege nr. 3354 din 4 octombrie 1940 (M. Of. nr. 233 din 5 octombrie 1940). Decretul avea un caracter interpretativ al Decretului-lege nr. 3052 din 5 septembrie 1940; prin urmare se aplica retroactiv de la această dată. Vezi FOCȘENEANU, *op. cit.*, p. 86.

[3] Vezi L. BOIA, *Capcanele istoriei: elita intelectuală românească între 1930-1950*, Ed. Humanitas, București, 2011, p. 197, unde autorul afirmă că dictatura antonesciană avea mai degrabă vocație legalistă decât doctrinară.

[4] Vezi FOCȘENEANU, *op. cit.*, p. 85, unde se menționează ședința din 14 octombrie 1940 a Consiliului de Miniștri. Antonescu le pune în vedere miniștrilor legionari: „Nu mai admit violări de domiciliu, pentru că inviolabilitatea domiciliului este asigurată prin Constituție".

De suferit au avut în mod special evreii, prin măsuri legislative discriminatorii, şi mai ales prin acțiuni în afara legii.[1] Responsabilitatea unor asemenea acțiuni revine autorităților, atât civile cât şi militare, precum şi unor persoane fără calități oficiale sau care au abuzat de calitatea lor oficială, pe fundalul general de ostilitate xenofobă. Excluşi de la serviciul militar, evreii erau datori să plătească „taxele militare statornicite prin legi" şi să presteze „munci de interes obştesc."[2] Față de ei exista o atmosferă de ostilitate şi suspiciune. Numeroasei populații evreieşti din România (în jur de 700.000 de locuitori, conform recensământului din 1930) i se reproşa – în bloc şi fără discernământ – adeziunea față de comunism şi sprijinirea URSS. Pe de altă parte, în urma demersurilor Casei Regale, ale unor lideri politici şi ale Bisericii Ortodoxe Române, mareşalul Antonescu a renunțat totuşi la deportarea generală a evreilor din România, solicitată de conducătorii național-socialişti ai Germaniei.

Guvernarea antonesciană a fost dură şi cu adversarii politici: legionarii (după ianuarie 1941) şi comuniştii. Reprimarea acestora, ca şi a celor care criticau în public orientarea politică a țării includea măsuri precum destituirea din funcție ori concedierea (în cazul funcționarilor sau al altor salariați ai statului), domiciliul obligatoriu, internarea în lagăr (la Târgu Jiu), pe o durată de cel puțin câteva luni, dar şi condamnări penale pe termene lungi, uneori pentru acte ori gesturi minore, comise de elevi sau studenți.[3] Totuşi conducătorul statului a manifestat un respect deosebit față de autonomia universitară şi de libertatea academică. Criticile venite din acest mediu au fost în general tolerate.

Pe fundalul situației militare fără perspectivă, România fiind în stare de război nu numai cu URSS, ci şi cu Marea Britanie şi cu SUA, având o parte a teritoriului sub ocupație, în fața imposibilității de a găsi o cale acceptabilă de ieşire din război, guvernarea antonesciană ia sfârşit. La 23 august 1944 Regele Mihai îl destituie pe mareşalul Ion Antonescu şi îl învesteşte pe generalul Constantin Sănătescu cu conducerea guvernului.

---

[1] Sunt de menționat crimele din ianuarie 1941, pogromul de la Iaşi din 27-29 iunie 1941, pogromurile din Basarabia, după alungarea ocupantului sovietic (iulie 1941). La acestea se adaugă uciderea unui număr, greu de stabilit, de evrei din Odessa (ca represalii colective pentru atentatul împotriva comandamentului român) şi deportarea în Transnistria a evreilor din Basarabia, Bucovina de Nord şi din Județul Dorohoi, în condiții care au dus la moartea multor deportați.

[2] Decret-lege nr. 3984/1940 privind statutul militar al evreilor (M. Of. nr. 287 din 5 decembrie 1940, pp. 6703-6704), reprodus în AL. FLORIAN, *Legi rasiale în regimul Antonescu*, în „Sfera Politicii", nr. 167 (ianuarie 2012), pp. 75-83. Mai pe larg: AL. FLORIAN, A. BĂRBULESCU, AL. CLIMESCU, L. DEGERATU, *Munca obligatorie a evreilor din Romania (1940-1944). Documente*, Ed. Polirom, Iaşi, 2013.

[3] Erau vizați mai ales legionarii şi simpatizanții acestora, foarte numeroşi în rândurile elevilor de liceu şi ale studenților.

§19. Perioada 23 august 1944 – 30 decembrie 1947

Perioada care a urmat actului de la 23 august 1944 este una de tranziție[1] de la un regim constituțional nominal către unul totalitar comunist. Constituția din 1923 a fost repusă în vigoare, dar limitările impuse prin Convenția de armistițiu din 12 septembrie 1944, ocupația sovietică și politica activă a URSS de preluare a controlului total asupra statului și societății românești (ca și în celelalte țări est-europene) au făcut ca lucrurile să evolueze într-o direcție nefastă.

Guvernul generalului Constantin Sănătescu (23 august-5 decembrie 1944) era inițial un guvern de militari, cu reprezentanții celor patru forțe politice relevante (Partidul Național Țărănesc, Partidul Național Liberal, Partidul Social-Democrat și Partidul Comunist din România) deținând câte un post de ministru fără portofoliu. Lucrețiu Pătrășcanu (PCR) a deținut totuși cu titlul interimar portofoliul justiției, unde a promovat activ agenda comunistă de aservire politică a corpului magistraților și de suprimare a independenței justiției. În urma agitațiilor orchestrate de Frontul Național Democrat (coaliție comunistă în care intrau PCR, PSD și grupările procomuniste), a fost format un nou guvern, politic, condus de generalul Nicolae Rădescu (6 decembrie 1944-1 martie 1945)[2] în care partidele istorice și cele de stânga și-au împărțit portofoliile în mod egal (în ciuda ponderii reale insignifiante a comuniștilor).

---

[1] N. PRISCA, *Drept constituțional*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1977, pp. 72-79 [în continuare: PRISCA (1977)]; T. DRĂGANU, *Drept constituțional*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1972, pp. 78-87 [în continuare: DRĂGANU (1972)]; I. DELEANU, *Drept constituțional. Tratat elementar*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1980, pp. 68-75 [în continuare: DELEANU (1980)]; E. FOCȘENEANU, *op. cit.*, pp. 91-114; B. BERCEANU, *Istoria...*, pp. 436-455; A. BANCIU, *op. cit.*, pp. 182-196; DRĂGANU I, pp. 383-385; BENDITER I, pp. 92-102; VRABIE I, pp. 351-356; SELEJAN-GUȚAN, pp. 50-51; C. IONESCU, *Tratat*, pp. 593-600; MURARU, TĂNĂSESCU I, pp. 90-94. Deosebit de importante sunt publicațiile din acei ani: T. BROȘTEANU, *Actul constituțional de la 31 august 1944 și urmările lui. Studiu critic*, Ed. Juridică, București, s.a. [1944]; GH. COSTI, *Necesitatea elaborării unei noi constituții*, București, Monitorul Oficial, 1945; S. IONESCU, *Regimul constituțional în România după 23 August 1944*, Independența, București, 1945; AL. TILMAN-TIMON, *Les actes constitutionnels en Roumanie de 1938 à 1944*, București, Cugetarea, 1946. Vezi și M. CIȘMIGIU, *Problema constituțională și lovitura de stat de la 23 august 1944*, în Revista „Destin" (Madrid), nr. 3/1952, pp. 61-83. Interesant este că lucrarea oficială de istorie constituțională a epocii comuniste este foarte lapidară pentru această perioadă, omițând acte importante (D. IONESCU, GH. ȚUȚUI, GH. MATEI, *op. cit.*, pp. 339-350). Pe de altă parte, cursurile din anii socialismului (cu excepția celor ale lui I. Benditer și I. Muraru) încep istoria constituțională cu momentul 23 august 1944, ignorând îndelungata evoluție anterioară.

[2] Vezi D.C. GIURESCU, *Guvernarea Nicolae Rădescu*, Ed. All, București, 1996.

Prin **Înaltul Decretul Regal nr. 1626 din 31 august 1944**[1] a fost repusă în vigoare Constituția.[2] Primul articol din acest act stabilea că „[d]repturile Românilor sunt cele recunoscute de Constituțiunea din 1866, cu modificările ce i-au fost aduse de Constituțiunea din 29 martie 1923." În privința exercitării puterilor statului, dispozițiilor constituționale din 1923 li se aduceau două importante modificări. În primul rând, dat fiind faptul că din 1940 nu mai exista reprezentanță națională, puterea legislativă urma a fi exercitată de către Rege, la propunerea Consiliului de Miniștri (art. III). Dacă prima modificare putea fi justificată prin considerente de ordin practic, ce a de-a doua este mai gravă: articolul IV[3] înlătură inamovibilitatea magistraților sau, mai exact, menține suprimarea anterioară a acesteia, decisă prin Decretul-lege nr. 3354 din 4 octombrie 1940.[4] De asemenea, este menținută desființarea juriului [art. IV alin. (2)].

Convenția de armistițiu din 12 septembrie 1944[5] a reprezentat o limitare heteronomă (și inevitabilă), atât a puterilor legislativă, executivă și judecătorească din România, cât și a drepturilor fundamentale. Conținutul ei a fost impus aproape integral de URSS, în a cărei sferă de influență intra țara noastră. Puterilor occidentale le lipseau atât disponibilitatea cât și resursele necesare pentru a schimba ceva în situația României sau a celorlalte țări ocupate de sovietici. Textul propriu zis al convenției nu ne era foarte nefavorabil. El prevedea restabilirea frontierei stabilite „prin acordul sovieto-român, din 28 iunie 1940" (sic!), înapoierea prizonierilor aliați, eliberarea celor arestați pentru activitatea în favoarea Națiunilor Unite sau din cauza originii etnice, desființarea legislației discriminatorii (art. 6), despăgubiri și restituirea bunurilor și valorilor luate de pe teritoriul URSS (art. 11-13), colaborarea cu „Înaltul comandament aliat (sovietic)" la judecarea și condamnarea persoanelor acuzate de crime de război (art. 14),[6] dizolvarea „organizațiilor pro-hitleriste de tip fascist" (art. 15).[7] Convenția anula Arbitrajul de la

[1] M. Of. nr. 202 din 2 septembrie 1944; C. IONESCU, *Dezvoltarea...*, p. 694.

[2] Există și o opinie mai circumspectă, conform căreia au fost repuse în vigoare doar dispozițiile din Titlul II (privind drepturile și libertățile) și cele din titlul III, în măsura în care se referă la funcționarea statului (nu și la organizare). Vezi T. BROȘTEANU, *op. cit.*, pp. 15 și urm. Autorul emite rezerve chiar și față de repunerea în vigoare a unor articole (15, 16 și 17) din cele referitoare la drepturile fundamentale (Idem, pp. 21-23).

[3] În formularea elegantă din text: „O lege specială va statornici condițiile în care magistrații sunt inamovibili."

[4] Semnificativ este și faptul că acest decret-lege nu este menționat (în art. V) printre cele abrogate prin efectul Decretului nr. 1626.

[5] M. Of. nr. 219 din 22 septembrie 1944; C. IONESCU, *Dezvoltarea...*, pp. 695-699.

[6] Această clauză a fost invocată abuziv și interpretată exorbitant de comuniști pentru a epura aparatul de stat de persoanele indezirabile.

[7] În principiu, această măsură afecta în principal doar „Grupul etnic german", organizația a minorității germane din România cu personalitate de drept public, aflată sub control național-socialist. În condițiile interdicției generale a acțiunilor politice, statornicită prin Î.d.r. nr. 314/1941, nu mai

Viena din 30 august 1940, stipulând acordul aliaților ca Transilvania (sau cea mai mare parte a ei) să fie restituită României (art. 19). Problematice sunt dispozițiile referitoare la controlul comandamentului sovietic asupra presei, spectacolelor, comunicațiilor (poștă, telegraf, telefon) (art. 16), posibilitatea de a exclude de la restabilirea administrației civile românești a unui sector de 50-100 de km. de la linia frontului (art. 17) și înființarea unei comisii de control dirijate de sovietici care „lua asupra sa, până la încheierea păcii, reglementarea și controlul executării" clauzelor armistițiului (art. 18). Aceste dispoziții, teoretic provizorii și justificate de considerente de ordin militar, au fost folosite însă de sovietici pentru a bloca autoritățile române în teritoriu, anihilând orice tentativă a forțelor de ordine de a se împotrivi actelor violente ale comuniștilor.

Decretul-lege 1849 din 11 octombrie 1944[1] modifică Î.d.r. nr. 1626 din 31 august, adăugându-i, la finele art. IV, două noi alineate. Primul prevede adoptarea unor legi speciale privind urmărirea și sancționarea tuturor elor care „în orice calitate și sub orice formă au contribuit la dezastrul țării, în special în legătură cu războiul purtat împotriva Națiunilor Unite", iar cel de-al doilea instituie posibilitatea urmăririi averilor acestora.[2] Această modificare era necesară pentru a satisface exigențele art. 14 din Convenția de armistițiu. Întrucât art. IV din Decretul nr. 1626 opera ca o derogare față de clauza generală din art. II, referitor la exercitarea puterilor statului în conformitate cu Constituția din 1923, erau eludate limitele de ordin constituțional privind interdicția înființării de tribunale extraordinare (art. 101), pedeapsa cu moartea în afara cazurilor prevăzute de Codul penal militar (art. 16) ori interdicția sustragerii de la judecătorul stabilit prin lege (art. 12) și a confiscării averilor (art. 15).[3] În aceeași zi este adoptat și decretul-lege

existau organizații politice românești, fie ele „de tip fascist" sau nu. În practică, această dispoziție putea fi folosită contra oricărei organizații neagreate de guvernanți sau de ocupant.

[1] M. Of. nr. 235 din 11 octombrie 1944, p. 6578; vezi și C. IONESCU, *Dezvoltarea...*, pp. 694-695.

[2] Acest ultim alineat contravenea art. 15 al Constituției din 29 martie 1923 („Nici o lege nu poate înființa pedeapsa confiscării averilor"). Convenția de armistițiu obliga România doar la arestarea și judecarea criminalilor de război (art. 14), nu și la confiscarea averilor. În concepția aliaților occidentali, confiscarea averilor (în măsura în care nu se proba dobândirea ilicită) era repugnantă. Pentru sovietici, confiscarea era una din pedepsele curente pentru infracțiuni contra statului sau orânduirii socialiste; această concepție va fi preluată și de legiuitorul comunist din România.

[3] Strict tehnic s-ar putea argumenta că art. IV din Decretul nr. 1626, chiar și în forma modificată prin Decretul nr. 1849, reprezenta o derogare doar de la art. II, referitor la puterile statului (art. II: „[s]ub rezerva celor cuprinse în art. III și IV, puterile Statului se vor exercita după regulile așezate în Constituțiunea din 29 martie 1923"). Nu se putea deroga, prin urmare, de la dispozițiile art. I, referitoare la drepturile românilor. Așadar art. 12, 15 și 16 ar fi rămas neafectate (nu și art. 101, din Titlul III, referitor la puterile statului). O lege ce încălca aceste drepturi ar fi fost prin urmare neconstituțională. Practic însă, în condiția unui stat înfrânt, aflat sub ocupație sovietică și la discreția

nr. 1850/1944,[1] care autorizează Consiliul de Miniştri să dispună arestarea „autorilor şi complicilor morali şi materiali ai dezastrului ţării", precum şi luarea unor măsuri asigurătorii asupra bunurilor acestora. Oricât de necesară şi de urgentă ar fi fost reprimarea celor vinovaţi de crime de război sau de„dezastrul ţării"[2], nu se pot ignora în acest text atât neconstituţionalitatea flagrantă. cât şi vădita încălcare a separaţiei puterilor în stat.

În ianuarie 1945 au fost adoptate legile evocate de Decretul nr. 1849/1944, şi anume Legea nr. 50/1945 pentru urmărirea şi pedepsirea criminalilor şi profitorilor de război şi Legea nr. 51/1945 pentru urmărirea şi pedepsirea celor vinovaţi de dezastrul ţării.[3] Cele două reglementări conţin elementele de neconstituţionalitate prefigurate prin decretul nr. 1849, întrucât creau instanţe extraordinare şi stipulau pedeapsa confiscării averilor. Neconstituţionalitatea este agravată ulterior prin Legea nr. 312/1945 „pentru urmărirea şi sancţionarea celor vinovaţi de dezastrul ţării şi de crime de război",[4] adoptată de guvernul procomunist al lui Petru Groza, şi care abrogă cele două legi din ianuarie.[5]

Legea nr. 86 din 6 februarie 1945 privind Statutul Naţionalităţilor Minoritare[6] a fost adoptată în vederea executării obligaţiilor ce reveneau României prin Convenţia de armistiţiu cu privire la eliminarea legislaţiei discriminatorii. Tehnic este vorba, ca şi în celelalte cazuri, de un decret emis de rege la propunerea Consiliului de Miniştri (conform art. III, alin. 2 din Î.d.r. nr. 1626/1944). Ca şi în cazul reglementărilor, menţionate mai sus, privind judecarea crimelor de război,

---

unor conducători comunişti – ideologic refractari la argumente juridice – aceste obiecţii erau oricum inoperante.

[1] M. Of. nr. 235 din 11 octombrie 1944, p. 6580.

[2] Spre deosebire de crimele de război, clar circumscrise juridic, „dezastrul ţării" reprezintă o noţiune sonoră dar imprecisă, al cărei conţinut putea fi determinat la libera apreciere a voinţei politice a guvernanţilor. Erau posibile numeroase şi grave abuzuri contra persoanelor neagreate.

[3] Ambele legi au fost publicate în M. Of. nr. 17 din 21 ianuarie 1945, la pp. 416-418, respectiv la pp. 418-419.

[4] M. Of. nr. 94 din 24 din aprilie 1945. Dacă legile 50 şi 51 prevedeau confiscarea totală sau parţială a averii „ca despăgubiri în favoarea Statului", noua lege a Guvernului Groza va prevede exclusiv confiscarea totală. Legile din ianuarie prevedeau ca instanţe „Curtea specială pentru criminalii de război" şi „Tribunalul special pentru cei vinovaţi de dezastrul ţării, cuprinzând şi judecători numiţi politic („judecători aleşi") membri ai tuturor grupărilor politice (câte 10 din PNL şi PNŢ şi 20 din FND), pe când instanţa creată prin Legea nr. 312 cuprindea ca „judecători aleşi" doar pe „membrii celor şapte grupări politice care intra in compunerea guvernului de concentrare democratică" (câte 5 din fiecare grupare). În fine, ca mostră de umor involuntar, numele„Tribunalul Poporului" reprezintă traducerea fidelă a denumirii sinistrei instanţe politice naţional-socialiste din Germania: „Volksgerichtshof".

[5] Pentru o discuţie a aspectelor de neconstituţionalitate din aceste reglementări, vezi şi E. FOCŞENEANU, *op. cit.*, pp. 94-96.

[6] M. Of. nr. 30 din 7 februarie 1945, pp. 819 şi urm.; C. IONESCU, *Dezvoltarea...*, pp. 716-725.

titulatura de „lege" a fost folosită pentru a sublinia rolul și importanța acestei reglementări.

Principiul egalității este consacrat în primul articol: „Toți cetățenii români sunt egali în fața legii și se bucură de aceleași drepturi civile și politice, fără deosebire de rasă, naționalitate și religie." Cercetarea originii etnice în vederea stabilirii situației juridice este interzisă (art. 2).[1] Cetățenii români aparținând unor naționalități de altă limbă, rasă sau religie, decât cea română, se vor bucura de același tratament și de aceleași garanții în drept și în fapt ca și ceilalți cetățeni (art. 4). Dispoziții speciale detaliate prevăd utilizarea limbilor minoritare (art. 6-17), învățământul (art. 18-22) și cultele religioase (art. 23-25).[2] Acest act a fost modificat ulterior (după instaurarea guvernului Groza, controlat de comuniști) prin Legile nr. 629 și 630 din 6 august 1945.[3] Prima lege suprimă utilizarea oficială a termenului de „minoritate" și-l impune pe cel de „naționalitate conlocuitoare". Cea de-a doua, pe linia „accentuării democratismului în politica națională," prevedea sancțiuni penale pentru încălcarea interdicțiilor stipulate în Legea nr. 86/1945. În practică s-a ajuns ca dispute între vecini de etnie diferită să fie calificate drept „ură între naționalitățile conlocuitoare", astfel că legea a fost instrumentalizată pentru reprimarea discursului național și intimidarea opoziției anticomuniste.[4]

Legea Statutului minorităților naționale nu a fost abrogată până în prezent; tehnic ea se află încă în vigoare.[5] Considerăm însă că dispozițiile de natură penală inserate prin Legile nr. 629 și 630 au fost abrogate de Codul penal din 1968 sau, cel târziu, prin intrarea în vigoare a Constituției din 1991.

Situația politică se agravează. Comuniștii participau la exercitarea puterii, combătând totodată prin discursuri publice și prin presă guvernul din care făceau parte.[6] În provincie, multe prefecturi și primării au fost ocupate ilegal de comu-

---

[1] Această dispoziție apare ca un răspuns la legislația antisemită adoptată începând cu 1940, prin care se condiționa de descendență etnică românească ocuparea unei funcții publice sau a unui post în învățământ, în presă, în teatru sau în cadrul altor categorii profesionale.

[2] Pentru detalii, vezi A. IFTIMIEI, *Considerații privind regimul juridic al naționalităților din România în perioada 1944-1945*, în C. TURLIUC, M.-ȘT. CEAUȘU, *Dilemele conviețuirii în procesul modernizării societății românești în spațiul est-carpatic (secolele XIX-XX)*, Ed. Junimea, Iași, 2011, pp. 143-165.

[3] M. Of. nr. 176 din 6 august 1945.

[4] Vezi L. NĂSTASĂ, Studiu introductiv, la *Minorități etnoculturale. Mărturii documentare: Maghiarii din România (1956-1968)*, A. ANDREESCU, L. NĂSTASĂ, A. VARGA (editori), Centrul pentru Resurse și Diversitate Etnoculturală, Cluj, 2003, pp. 11-67, la p. 26.

[5] Vezi în acest sens opinia Consiliului Legislativ, formulată în Avizul nr. 575/23 mai 2005 referitor la proiectul de Lege privind statutul minorităților naționale din România, accesibil la http://www.cdep.ro/proiecte/2005/500/00/2/cl502.pdf, consultat ultima oară la 27 decembrie 2013.

[6] Vezi D.C. GIURESCU, *op. cit.*, pp. 149-224. Pentru strategia de ansamblu a comuniștilor în perioada 1944-1944 de colaborare cu alte partide, în prima fază, și apoi de înlăturare a colaboratorilor

nişti, cea mai mare parte a armatei este demobilizată la presiunea sovietică,[1] iar forțele de poliție erau ineficiente datorită numărului mare al agresorilor înarmați şi sprijinului tacit sau chiar fățiş al ocupantului sovietic. Comuniştii au preluat brutal controlul asupra sindicatelor, iar prin intermediul acestora, cenzurau presa, sub pretextul că muncitorii tipografi ar refuza să tipărească „minciunile" şi „propaganda fascistă" a partidelor necomuniste. Demonstrațiile şi grevele politice se țineau lanț. La 24 februarie a avut loc o imensă demonstrație în Piața Palatului din Bucureşti,[2] în fața sediului Ministerului de Interne (în care se afla premierul Rădescu), cu participarea organizațiilor şi sindicatelor procomuniste şi în care au avut loc provocări menite a înscena o pretinsă represiune a armatei şi poliției (agenți comuniști rănesc şi ucid mai mulți demonstranți). Mulțimea instigată şi infiltrată de agenți comuniști a luat cu asalt clădirea ministerului, dar garda militară a reuşit să restabilească ordinea, fără a face victime. O contrademonstrație a susținătorilor guvernului (liberali şi țărăniști) dina aceeaşi seară a fost reprimată cu focuri de armă de agenții comuniști. Presa comunistă a oferit o versiune fantezistă asupra evenimentelor, iar ziarele proguvernamentale au fost împiedicate să apară. Premierul Rădescu a prezentat situația într-un discurs la radio în aceeaşi seară, fiind apoi sever admonestat de reprezentantul sovietic al Comisiei aliate de control, pentru faptul de a fi vorbit la radio fără încuviințarea prealabilă Comisiei. În urma presiunilor fățişe ale sovieticilor, Regele Mihai a fost silit să ceară demisia guvernului Rădescu la 1 martie şi cinci zile mai târziu să numească în fruntea guvernului pe Petru Groza, lider al fantomaticului Front al Plugarilor, sub control comunist. În vara anului 1945, după încheierea războiului, situația se schimbă, nemaiexistând pretextul priorității operațiunilor militare şi al necesității asigurării liniştii în spatele frontului sovietic. La îndemnul partidelor democratice şi cu asentimentul SUA, regele cere lui Petru Groza să demisioneze. Acesta, încălcând o uzanță politică veche de peste 70 de ani, refuză. Mihai I declanşează la 21 august

şi de preluare totală a puterii vezi U. BURGER, *Von der Zusammenarbeit über der Konfrontation zur Auflösung – Die Strategie der Kommunisten in Rumänien zur Gleichschaltung des Parteiensystems zwischen 1944 und 1948*, în S. CREUZBERGER, M. GÖRTEMAKER (Hrsg.), *Gleichschaltung unter Stalin? Die Entwicklung der Parteien im östlichen Europa*, Ferdinand Schöningh, Paderborn, München, 2002, pp. 123-166; GH. ONIŞORU, *Alianțe şi confruntări politice din România (1944-1947)*, Academia Civică, Bucureşti, 1996.

[1] Sovieticii invocau pericolul imaginar al unei lovituri din spate sau al unei periclitări a liniilor de comunicație prin prezența în spatele frontului a unui număr prea mare de unități militare române. Vezi D. ŞANDRU, *Comunizarea societății româneşti în anii 1944-1947*, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 2007, pp. 17-75.

[2] Vezi D.C. GIURESCU, *op. cit.*, pp. 225-264, Vezi şi F. OLTEANU, *Un procuror incomod*, Fundația Academia Civică, Bucureşti, 2011. Cartea cuprinde interviu (de Georgiana Pop) şi o discuție (cu Cicerone Ionițiu, moderată de Romulus Rusan) cu Florin Olteanu, procuror militar care a participat la evenimente şi a redactat raport asupra acestora, rezistând apoi presiunilor din partea guvernanților comuniști menite să-l determine să rescrie raportul în forma convenabilă acestora.

așa numita „grevă regală", refuzând să semneze decretele guvernului neconstituțional. Situației i se pune capăt în decembrie, cu ocazia Conferinței de la Moscova a celor trei mari puteri. Aliații au convenit cooptarea în guvern a unor membri ai partidelor de opoziție, organizarea unor alegeri libere și respectarea libertăților fundamentale. Firește, obligațiile enunțate au fost eludate de comuniști.

Una din primele măsuri adoptate de guvernul comunist condus de Petru Groza a reprezentat-o reforma agrară. **Legea nr. 187 din 22 martie 1945** expropriază fără despăgubire terenurile agricole de peste 50 de hectare, Din cele circa 1,6 milioane de hectare circa 1,1 milioane sunt împărțite unui număr de 918.000 de țărani fără pământ sau cu pământ puțin,[1] iar restul este se constituie fond de rezervă la dispoziția statului. Dimensiunile acestei împroprietăriri sunt mult mai reduse decât cele ale reformei din 1920. În plus, reforma a avut un caracter demagogic și oportunist, făcându-se înainte de sfârșitul războiului și întoarcerea militarilor mobilizați, care ar fi fost printre cei mai îndreptățiți să primească pământ. Pe plan politic împroprietărirea reprezintă începutul „alianței dintre clasa muncitoare și țărănimea muncitoare, sub conducerea clasei muncitoare."[2]

Decretul 2218 din 13 iulie 1945 pentru organizarea Reprezentanței naționale[3] stipulează (reluând formularea din Constituție) că puterea legislativă se exercită colectiv de Rege și Reprezentanța Națională și stabilește organizarea într-acesteia un singur corp: Adunarea Deputaților (art. 1, alin. 2). Alegători sunt cetățenii având 21 de ani împliniți; pot fi aleși cetățenii în vârstă de cel puțin 25 de ani (art. 2). Reglementarea are meritul de a consemna expres dreptul de vot al femeilor, în aceleași condiții cu bărbații (art. 3). Mandatul adunării este de patru ani [art. 5 alin. (1)]. Dintre dispozițiile referitoare la funcționarea Adunării, prezintă interes cele din art. 8 (un proiect de lege nu poate fi adoptat decât după ce a fost votat articol cu articol), art. 14 (imunitatea membrilor adunării) și art. 17, care stipulează că Adunarea nu poate revizui Constituția [alin. (1)], revizuirea făcându-se numai după modalitățile prevăzute în Titlul VII al acestei constituții.[4]

---

[1] BENDITER I, p. 98; DELEANU, (1980), p. 73. N. PRISCA, *op. cit.*, p. 76. Pentru autorii din epoca socialistă, Legea nr. 187/1944 reprezenta consacrarea unui nou principiu constituțional: „pământul aparține celor ce-l muncesc." Autorii de după 1989 în general nu menționează acest act atunci când prezintă evoluția constituțională de după 23 august 1944. Printre puținele excepții: MURARU, TĂNĂSESCU I, p. 92, și DEACONU, p. 92.

[2] În doctrina oficială din anii socialismului, această alianță constituia „baza politică a orânduirii socialiste" și a „regimului de democrație populară".

[3] M. Of. nr. 161 din 14 iulie 1946. C. IONESCU, *Dezvoltarea...*, pp. 726-727.

[4] În opinia lui E. FOCȘENEANU (*op. cit.*, p. 100), textul art. 17, care reproducea într-o formă simplificată dispoziții ce se găseau deja în Constituție, reprezenta „un avertisment dat de rege, exasperat de confuzia pe care o făceau guvernanții comuniști, unii intenționat, alții din ignoranță, între o constituție și o lege ordinară, că în viitor nu va admite nici o altă ‚modificare' a Constituției, făcută fără respectarea procedurii revizuirii." Vezi și A. BANCIU, *op. cit.*, p. 184.

Legea nr. 560/1946 privind alegerile pentru Adunarea Deputaților[1] confirmă dreptul la vot al cetățenilor care au împlinit vârsta de 21 de ani precum și al femeilor. Reglementarea mai prevede în art. 7 o lungă listă de nedemnități electorale, incluzându-i nu numai pe cei condamnați pentru anumite crime de drept comun ori pe condamnații găsiți vinovați pentru dezastrul țării, ci și pe cei ce au ocupat între 6 septembrie 1940 și 23 august 1944 funcții guvernamentale sau în administrația locală (până la nivelul primarilor de municipii sau orașe reședință de județ), pe cei care au făcut parte din organizații constituite conform legii nr. 830 din 21 noiembrie 1940, pe cei ce s-au înrolat voluntari în războiul împotriva „Națiunilor Unite" (de fapt: URSS) sau pe cei epurați în temeiul legilor de purificare. Unele din aceste criterii de nedemnitate sunt evident neconstituționale. Normele detaliate privind registrul electoral (art. 11-20), certificatele de alegător (art. 18-19), procedura pregătitoare (art. 21-40) și cea a alegerilor (art. 41-54) și repartizarea mandatelor (55-59) sunt în principiu corecte și ar fi putut reflecta – dacă erau respectate – în mod real voința electoratului.

Înțelegând că guvernanții vor falsifica voința electoratului, politicienii din opoziție, în frunte cu Iuliu Maniu au încercat să-l convingă pe rege să refuze să semneze legea. Ei sperau că declanșarea unei crize ar fi putut antrena o intervenție din partea Comisiei aliate de control, însă supraevaluau posibilitățile și intențiile aliaților occidentali.[2]

Alegerile din 19 noiembrie 1946 au fost falsificate masiv și brutal de către guvernul controlat de comuniști. Astăzi este cunoscut faptul că votul electoratului – chiar și în condițiile fraudei sistematice din partea guvernanților – a fost favorabil, în majoritate covârșitoare, Partidului Național Țărănesc condus de Iuliu Maniu (perceput drept cel mai ferm în atitudinea de rezistență anticomunistă). Rezultatele oficiale dictate de guvern au indicat însă o victorie „zdrobitoare" a „Blocului Partidelor Democrate" de guvernare, cu 69,76% din voturi și 347 de mandate (față de 33 de mandate atribuite PNȚ și 3 mandate pentru PNL).[3] În anul următor, comuniștii înlătură ultimele obstacole în calea acaparării totale a puterii. Liderii PNȚ sunt arestați în urma unei înscenări și ulterior condamnați pentru „trădare de patrie", iar partidul este dizolvat. PNL condus de Constantin I.C. Brătianu se autodizolvă și liberalii din aripa procomunistă condusă de Gheorghe Tătărăscu sunt eliminați de la guvernare. Apoi este etatizată Banca Națională, iar pe 1 august are loc o reformă monetară, prin care, cu excepția unei sume foarte reduse ce putea fi preschimbată în bani noi de către fiecare cetățean, toți banii

---

[1] M. Of. nr. 161 din 14 iulie 1946 (cu rectificări în M. Of. nr. 163 din 17 iulie); C. IONESCU, *Dezvoltarea...*, pp. 727-743.

[2] DRĂGANU I, p. 384; D.C. GIURESCU, *Falsificatorii. „Alegerile" din 19 noiembrie 1946*, Ed. RAO, București, 2006, pp. 235-239.

[3] D. ȘANDRU, *op. cit.*, pp. 200-223; D.C. GIURESCU, *Falsificatorii....*, pp. 329-330.

aflați în circulație își pierd valoarea. Regele rămâne singurul factor politic important care nu se afla sub controlul PCR. În cursul unei audiențe intempestive, pe data de 30 decembrie 1947, primul ministru Petru Groza, însoțit de Gheorghe Gheorghiu-Dej (conducătorul PCR) cere ultimativ abdicarea Regelui, pe care o și obține în scurt timp.

Legea nr. 363/1947 pentru constituirea statului roman in **Republica Populară Română**[1] a fost adoptată în circumstanțe din cele mai suspecte. Este greu de crezut că deputații, aflați în vacanță parlamentară au putut fi adunați în câteva ore din toată țara, pentru a întruni cvorumul de ședință. Timpul scurt consemnat în procesul verbal de ședință (45 de minute) arată că fizic era imposibil să se fi prezentat la vot un număr de deputați cât de cât apropiat de cvorumul legal.[2] În art. 1 din lege se ia act de abdicarea Regelui. Art. 2 abroga „Constituția din 1866, cu modificările din 29 martie 1923 și acelea din 1 septembrie 1944 si următoarele", iar art. 3 proclama „Republica Populară Română." Puterea legislativă era exercitată de Adunarea Deputaților, până la întrunirea unei adunări constituante (art. 4),[3] iar puterea executivă de către un prezidiu de cinci membri, aleși din rândurile adunării (art. 5). Prin legea nr. 364/1947,[4] s-a stabilit componența prezidiului, dubioasa onoare de a prezida republica populară revenind lui Constantin I. Parhon, Mihail Sadoveanu, Ștefan Voitec (lider social-democrat colaborationist), Gheorghe Stere (viitor președinte al instanței supreme și fiu al Constantin Stere) și Ion Niculi (tipograf din Iași, membru al PCdR din 1921).

Este cât se poate de evident că schimbarea formei de guvernământ și, cu atât mai mult, abrogarea Constituției în vigoare nu pot avea loc printr-o simplă lege, adoptată în afara sesiunii, în absența convocării pentru o sesiune extraordinară, mai ales când legea respectivă a fost adoptată cu încălcarea celor mai elementare reguli de procedură legislativă. Modul în care a fost proclamată republica poate fi caracterizat drept o farsa sinistră, unde Reprezentanța Națională a jucat un rol de figurant, anticipând coregrafia mascaradelor legislative din deceniile care au urmat. Ca atare, actul de naștere a Republicii române este unul cât se poate de infamant, cel puțin din perspectiva democrației reprezentative și a parlamentarismului.

---

[1] M. Of. nr. 300 bis din 30 decembrie 1947.

[2] Vezi E. FOCȘENEANU, *op. cit.*, p. 111-112. Autorul precizează că nu s-a făcut apelul nominal al deputaților și nu s-a comunicat numărul deputaților prezenți, că au fost adoptate, prin vot cu bile, două legi (privind proclamarea RPR și numirea membrilor prezidiului RPR), care nu se aflau pe ordinea de zi și care nu erau însoțite de rapoarte explicative. În plus, legile au fost publicate purtând contrasemnătura ministrului justiției, L. Pătrășcanu; acesta nu a aflat decât mai târziu, de la radio, de proclamarea republicii al cărei act de naștere chipurile l-ar fi contrasemnat.

[3] Acest text este interpretat în literatura din anii socialismului ca stabilind poziția Adunării de „organ suprem al puterii de stat". Vezi N. PRISCA, (1977), pp. 83-86, mail ales pp. 84-85, unde autorul examinează „principiile consacrate în actele de la 30 decembrie 1947".

[4] În același număr (M. Of. nr. 300 bis din 30 decembrie 1947).

§20. Regimul totalitar comunist

Prezentarea fie și sumară a trăsăturilor regimului comunist excede limitele impuse unui capitol de curs de drept constituțional.[1] În plus, evoluția politică și juridică în această epocă a fost una marcată de rupturi și răsturnări surprinzătoare, însoțite de dese reevaluări ale unor evenimente și personalități istorice sau contemporane, determinate de diverse repoziționări doctrinare și politice.[2] Pot fi totuși evidențiate unele elemente de continuitate, care permit înțelegerea sistemului constituțional din perioada 1944-1989.

În primul rând, puterea politică a aparținut în totalitate partidului comunist (numit „Partid Muncitoresc Român", în urma unirii forțate cu social-democrații, în 1948, iar din 1965 „Partid Comunist Român"). Acest fapt era consacrat inclusiv în textul constituției.[3]

În al doilea rând **puterea politică a comuniștilor** se întindea **asupra întregii societăți**. Partidul s-a infiltrat în toate structurile sociale, statale și profesionale. În cadrul fiecărei instituții a statului (minister, departament, centrală, organe locale), în toate instanțele judecătorești, în orice unitate militară sau a Ministerului de Interne și în fiecare unitate economică exista o organizație de partid. Teoretic organizațiile de partid și organele și instituțiile statului funcționau paralel, cu linii decizionale independente. Practic, deciziile erau adoptate și transmise pe linie de partid, iar organele statului nu făceau decât să le pună în aplicare. La nivelurile înalte ale puterii, ocuparea sau pierderea unui post de conducere era consecința avansării sau retrogradării în partid. La nivelurile inferioare, funcțiile decizionale nu reflectau

---

[1] Tema este de altfel și foarte disputată, având mize politice sau personale din cele mai diverse. Vezi Comisia Prezidențială pentru Analiza Dictaturii Comuniste din Romania, *Raport final* (editori: V. TISMĂNEANU, D. DOBRINCU, C. VASILE), Ed. Humanitas, București, 2007 (în continuare: TISMĂNEANU et alii (coord.), *Raport final*). Opinii critice, credibile când vizează unele aspecte concrete din raport și nu atunci când contestă legitimitatea sau oportunitatea demersului, în C. ȘIULEA, V. ERNU, C. ROGOZANU, O. ȚICHINDELEAN (ed.), *Iluzia anticomunismului. Lecturi critice ale raportului Tismăneanu*, Ed. Cartier, Chișinău, 2008, cu contribuții conținând și observații pertinente, semnate de Daniel Barbu, Gabriel Andreescu și Michael Shafir.

[2] Aceste reconsiderări și repoziționări vizau mai ales ierarhia de partid comunistă. Personalități adulate public (Lucrețiu Pătrășcanu, apoi Ana Pauker, Vasile Luca, ulterior chiar Stalin) se transformau peste noapte în trădători odioși sau erau repudiate. Pe bună dreptate, s-a afirmat că nimic nu este mai imprevizibil pentru un partid comunist decât propriul său trecut. Ultimele două decenii, sub conducerea lui Nicolae Ceaușescu, au cunoscut o mai mare stabilitate, prin cultul monoton al personalității conducătorului. Singurul element de noutate l-a reprezentat (la mijlocul anilor '70) intrarea Elenei Ceaușescu în panteonul oficial și în atenția adulatorilor.

[3] Nu și în Constituția din 1948, a cărei sorginte comunistă nu era explicită. Pentru Constituția din 1952, PMR este „forța conducătoare, atât a organizațiilor celor ce muncesc, cât și a organelor și instituțiilor de stat" [art. 86 alin. (2)], iar Constituția din 1965 consacră în art. 3 PCR drept „forța politică conducătoare a întregii societăți."

întotdeauna poziția în partid a titularului lor, dar nici o promovare sau numire în funcție nu avea loc fără acordul conducerii de partid. Calitatea de membru de partid nu implica automat dobândirea unor avantaje în carieră, dar absența ei echivala cu cvasi-certitudinea lipsei oricărei șanse de promovare în funcții de conducere.[1]

Ca în orice regim totalitar, în România comunistă exista o **dualitate între partid și stat**. Statul era condus de legi și acte normative care de cele mai multe ori (dar nu întotdeauna) erau publicate și cuprindeau dispoziții explicite (nu chiar întotdeauna) privind conduita adresanților. Acțiunea normelor legale putea fi însă oricând suspendată, întreruptă, modificată sau chiar anihilată la intervenția ocultă a partidului. Primind o indicație pe linie de partid,[2] demnitarii, funcționarii, magistrații sau conducătorii instituțiilor trebuiau să decidă – în nume propriu sau al instituției pe care o conduceau – conform acestei indicații, fără a dezvălui de unde venea decizia. **Caracterul conspirativ al procesului decizional din partid** dădea decidenților posibilitatea de a profita de poziția lor, atribuind unui for mai înalt propriile abuzuri. Considerentele de putere ale partidului se împleteau inextricabil cu interesele personale – de multe ori meschine sau derizorii – ale potentaților de la toate nivelurile de conducere.

Odată ce puterea comunistă s-a consolidat, legile ajung să fie aplicate (de cele mai multe ori) și interpretate (în general) coerent, mai ales începând din anii '60.[3] Aceasta se datorează stabilizării regimului, care nu se mai vedea amenințat, dar și supraviețuirii unui număr de juriști remarcabili profesional,[4] formați înainte de 1947, păstrați în Institutul de Cercetări Juridice, în Consiliul Legislativ, în facul-

---

[1] Ca un exemplu, între multe altele, pentru înscrierea la doctorat era necesar avizul conducerii locale de partid. Nemembrii nu erau automat excluși, dar trebuiau să fie absolut remarcabili profesional pentru a avea vreo șansă de a fi acceptați la doctorat. Pentru facultățile de drept, de filozofie și istorie, admiterea era condiționată, chiar și în ultimii ani ai regimului, de existența unei recomandări a organizației de bază a UTC sau PCR de care aparținea candidatul.

[2] Decidenții erau însă selectați și promovați în funcție de capacitatea de a îndeplini și chiar de anticipa intențiile conducerii. Cuvântul cheie în acest context era „orientarea". Decidentul se „orienta" prin aceea că acționa prompt în conformitate cu politica și interesele partidului, chiar și în cazul în care acestea nu erau afirmate explicit. El purta răspunderea pentru consecințele negative, și atunci când acestea nu i se datorau.

[3] Firește, ori de câte ori conducerea partidului dorea să intervină, rezultatul era o soluție în sensul indicațiilor de partid, indiferent de prevederile legii sau de opinia magistraților. În special în justiție, partidul putea interveni oricând și la orice nivel pentru a obține soluția dorită. Situația „normală", caracterizată prin soluționarea corectă a unor cauze conform legilor în vigoare are ca premisă împrejurarea că, în acele cauze, partidul nu și-a manifestat prerogativa de a interveni (sau și-a manifestat-o într-un sens care, din întâmplare, coincidea cu soluția corectă).

[4] În privința posibilității ca unii juriști de valoare să poată exploata nișele sau spațiile de manevră lăsate libere de guvernanții comuniști, vezi T.R. POPESCU, *Salvarea bisericilor de orice rit din România sub ocupația militară sovietică*, Ed. Lumen, Iași, 2009. Autorul evocă aplicarea într-o formă atenuată, *in favorem Ecclesiae*, a deciziei nr. 202 a Comisiei Ministeriale pentru Redresare

tățile de drept și uneori chiar în rândul magistraților. În plus, mecanismul decizional conspirativ al comuniștilor era eficient în controlul puterii politice, dar nu era nicidecum apt pentru conducerea unui stat, a administrației, finanțelor și economiei. Aici operau elementele de permanență ale statalității și constantele dreptului, care au supraviețuit în ciuda și nu datorită ideologiei comuniste totalitare.

Dacă, până la un punct, se poate admite că în regimul de „democrație populară" legile au funcționat – cu numeroase scăderi[1] – într-un mod oarecum similar celui în care operau într-un stat normal, în privința constituției discrepanța este absolută. Constituțiile socialiste sunt de fapt **pseudo-constituții**. Ele nu erau constituții decât prin numele înscris pe pagina de titlu. Practic aveau caracterul unor legi organice, reglementând organizarea și funcționarea principalelor autorități („organe") ale statului. Nu exista nici o preocupare pentru echilibrul și controlul reciproc al puterilor. Mai mult chiar, Marea Adunare Națională era proclamată solemn drept „organ suprem al puterii de stat."[2] Partea privind drepturile fundamentale era pur retorică și lipsită de conținut real, fără cea mai mică intenție de a o transpune în practică în sensul obligării organelor statului de a se conforma prevederilor constituționale. Forța juridică superioară a constituției era și ea o iluzie, dat fiind faptul că legile erau adoptate de MAN în unanimitate sau cu o majoritate copleșitoare – cu unul ori câteva voturi contra sau abțineri. Majoritatea de două treimi era oricum depășită cu mult, în cazul fiecărei legi, iar singura precauție pe care trebuiau să o adopte cei ce voiau să modifice constituția era să nu uite să includă în titulatura proiectului de lege formula „lege constituțională".

I. Constituția din 13 aprilie 1948[3]

În primele luni după proclamarea RPR, Adunarea Deputaților a adoptat o lege privind modificarea legii electorale[4] și o lege privind (auto)dizolvarea adunării

---

Economică și Stabilizare Monetară. Decizia - tradusă din limba rusă și impusă tuturor sateliților sovietici – prevedea confiscarea bunurilor bisericești.

[1] Ca exemplu se poate invoca o regulă foarte cunoscută de practicieni. Activiștii cu funcții de conducere în PCR nu puteau fi anchetați sau arestați decât cu avizul comitetului județean al partidului sau (în cazul celor de rang înalt), cu avizul Comitetului Central al PCR. Justiția intervenea în cazul lor doar ca urmare a unei anchete interne de partid, când comisia de anchetă stabilea expres acest lucru. Această regulă nu poate fi găsită însă în textul codurilor de procedură penală sau al legilor statului socialist și nici în documentele de partid destinate publicului.

[2] Art. 37 din Constituția din 1948; art. 22 al Constituției din 1952 și, în fine, art. 42 din Constituția din 1965.

[3] N. PRISCA, (1977), pp. 87-88; DRĂGANU (1972), pp. 92-97; DELEANU (1980), pp. 80-82; E. FOCȘENEANU, *op. cit.*, pp. 115-118; B. BERCEANU, *Istoria...*, pp. 465-67; A. BANCIU, *op. cit.*, pp. 200-213; DRĂGANU I, pp. 385-387; BENDITER I, pp. 103-108; VRABIE I, pp. 356-358; SELEJAN-GUȚAN, pp. 51-52; MURARU, TĂNĂSESCU I, pp. 95-96.

[4] Legea nr. 9/1948, M. Of. nr. 19 din 23 ianuarie 1948.

și convocarea „Marii Adunări Naționale”[1] care urma să adopte constituția. Exista încă preocuparea de a menține câteva urme firave ale legalității, fapt reflectat și în alegerile care au avut loc la 28 martie 1948, unde au participat mai multe partide,[2] păstrând aparențele unui rest de pluralism democratic.

Lucrările MAN încep la 6 aprilie 1948. Doua zile mai târziu, Petru Groza prezintă adunării proiectul de constituție, care este adoptat în unanimitate, după alte cinci zile, la 13 aprilie 1948. În mare, textul păstrează structura constituțiilor anterioare: un titlu consacrat statului (după care este însă intercalat un nou titlu privind „structura social-economică”), urmat de un titlu privind drepturile și îndatoririle cetățenilor. În continuare sunt reglementate autoritățile („organele”) statului, simbolurile naționale și revizuirea constituției. Dincolo de această continuitate superficială frapează diferențele.

Dispare sintagma „puterile statului”, înlocuită cu formula „puterea de stat.” Formulări lozincarde își fac loc in constituție. De exemplu art. 2 stipulează că:

„Republica Populară Română a luat ființă prin lupta dusă de popor, în frunte cu clasa muncitoare, împotriva fascismului, reacțiunii si imperialismului.”

Art. 4 prevede posibilitatea revocării reprezentanților poporului din toate organele puterii de stat (inclusiv din MAN).

Dispozițiile din titlul II („Structura social-economică”), a u creat breșe în edificiul constituțional prin care deveneau posibile sau chiar se anticipau actele de naționalizare. Astfel, deși art. 8 proprietatea particulară era recunoscută și garantată, art. 11 stabilea că atunci „când interesul general [o] cere, mijloacele de producție, băncile, societățile de asigurare, care sunt proprietate particulară a persoanelor fizice sau juridice, pot trece în proprietatea statului în condițiile prevăzute de lege.” Art. 14 consacra reglementarea și controlul statului asupra comerțului intern si extern, iar art. 15 prevedea îndrumarea și planificarea de către stat a economiei naționale.

Lipsește încă adeziunea explicită a legiuitorului constituant la ideologia comunistă, dar dispozițiile privind drepturile fundamentale (art. 11-36), sunt deja redactate în stilul și după logica regimurilor comuniste. În primul rând apar **drepturile social-economice** care reprezintă mai degrabă deziderate politice și nu au caracterul unor drepturi subiective realizabile în justiție [dreptul la muncă (art. 19), dreptul la odihnă (art. 20), dreptul la învățătură (art. 22), dezvoltarea științei și artei (art. 23), ocrotirea sănătății (art. 25) sau protecția familiei, a

[1] Legea nr. 32/1948 pentru dizolvarea Adunării Deputaților, convocarea Marii Adunări Naționale și trecerea puterii legislative asupra guvernului, M. Of. nr. 46 din 24 februarie 1948.

[2] Comuniștii, care au fuzionat în februarie cu social-democrații formând PMR, au participat la alegeri în cadrul „Frontului Democrației Populare”, împreună cu Uniunea Populară Maghiară, Frontul Plugarilor și Partidul Național Popular, obținând 405 mandate, iar partidele de opoziție tolerate (o formație dizidentă față de liberalii lui Gh. Tătărăscu și Partidul Țărănesc Democrat) au obținut 7, respectiv 2 mandate.

mamei şi copilului (art. 26)]. Cu excepția egalității (art. 16 si 21) şi a dreptului de alege şi de a fi ales (art. 18), drepturile fundamentale clasice, de primă generație sunt relegate la sfârşitul titlului III. Catalogul acestor drepturi este mult mai sumar: libertatea conştiinței (art. 27, care prevede si limitarea la minimum a învățământului religios), libertatea individuală (art. 28), inviolabilitatea domiciliului (art. 29), legalitatea condamnării şi a pedepsei (art. 30), libertatea presei, a cuvântului şi a întrunirilor (art. 31), dreptul de asociere (art. 32), secretul corespondenței (art. 33) şi dreptul de petiționare (art. 34). Apare şi dreptul de azil (art. 35) acordat „străinilor urmăriți pentru activitatea lor democratică, pentru lupta de eliberare națională, pentru activitate ştiințifică şi culturală." Uneori (în art. 27 sau 32) se precizează că exercitarea acestor drepturi este limitată de considerente de securitate națională sau de apărare a „ordinii democratice". Alteori, textul include aşa-zise garanții ale unor drepturi, care de fapt exprimă controlul regimului asupra modalităților de exercitare a acestora, echivalând practic cu anihilarea lor.[1]

Partea organizatorică a Constituției din 1948 este deja pe deplin racordată la concepția comunistă (sovietică) de organizare a statului. Sunt prevăzute: organul suprem al puterii de stat (Marea Adunare Națională: titlul IV, art. 37-65), organele administrației de stat (Consiliul de Miniştri şi ministerele, titlul V, art. 66-74), organele locale ale puterii de stat (titlul VI, art. 75-85), precum şi organele judecătoreşti şi parchetul (titlul VII, art. 86-98). Marii Adunări Naționale, organ suprem al puterii de stat" (art. 37) şi „singura autoritate legiuitoare" (art. 38), i se fixau ca atribuțiile principale: alegerea Prezidiului MAN al RPR; formarea guvernului; modificarea constituției; fixarea numărului, a denumirii şi a atribuțiilor ministerelor; votarea bugetului de stat; decizia asupra războiului şi păcii; decizia asupra consultării poporului prin referendum şi acordarea amnistiei. MAN mai numea şi pe judecătorii Curții Supreme (art. 90).

Conform art. 44, Prezidiul MAN avea atribuții de reprezentare, pe plan extern (tratate internaționale, acreditarea reprezentanților diplomatici, primirea scrisorilor de acreditare), numea în funcții publice, stabilea gradele militare, acorda grațierea şi, mai ales, interpreta legile votate de MAN. În intervalul dintre sesiunile MAN, Prezidiul exercita unele atribuții ale adunării.

Constituția nu menționa sub nicio formă inamovibilitatea judecătorească. Independența justiției este deja afectată prin numirea judecătorilor de la instanța supremă de către MAN. În plus, art. 94 prevede că o lege specială va determina organizarea şi modul de funcționare a instanțelor, precum şi modul de numire şi îndepărtare a judecătorilor de orice grad.

[1] Art. 31 alin. (2): „Exercitarea acestor drepturi [libertatea presei, a cuvântului, a întrunirilor etc.] este asigurată prin faptul că mijloacele de tipărire, hârtia şi locurile de întrunire sunt puse la dispoziția celor ce muncesc."

În materie de revizuire (titlul IX, art. 103-104), inițiativa poate fi exercitată de guvern și de o treime din numărul deputaților, iar legea de revizuire se adoptă cu majoritate de două treimi din numărul total al membrilor MAN. Ca toate constituțiile socialiste, și Constituția din 1948 este o **constituție flexibilă**.

Pe durata aflării în vigoare, această constituție a fost revizuită o singură dată, prin Legea nr. 3/1952.[1]

Mult mai spectaculoase – și cu grave repercusiuni asupra societății și economiei – sunt măsurile legislative din această perioadă.

La 11 iunie 1948 au fost naționalizate principalele întreprinderi industriale, miniere, bancare, de transport și asigurări,[2] în august a fost înființată Securitatea,[3] iar în 1949 Miliția[4] (desființându-se Poliția și Jandarmeria). A fost desființată Academia Română, înlocuită cu „Academia RPR", în care figurau doar o treime din membrii vechii academii.[5] Apoi a fost modificat Codul penal,[6] bulversând filosofia juridică penală și noțiunile general acceptate în jurisprudența română și europeană, a fost schimbată organizarea administrativ-teritorială,[7] a fost desființat contenciosul administrativ invocându-se principiul socialist al unității puterii de stat,[8] s-au naționalizat locuințele celor neagreați de regim,[9] s-a confiscat restul

---

[1] Legea nr. 3/1952, referitoare la modificarea art. 61 din Constituția RPR (articol privitor la prelungirea mandatului MAN), B. Of. nr. 16 din 29 martie 1952.

[2] Legea nr. 119/1948 (M. Of. nr. 133 bis din 11 iunie 1948). A fost aleasă deliberat data de 11 iunie (declanșarea Revoluției din 1848, la București). În acel an s-a sărbătorit cu fast aniversarea centenarului Revoluției, față de care s-a încercat legarea simbolică a actului de naționalizare.

[3] Decretul nr. 221 pentru înființarea și funcționarea Direcțiunii Generale a Securității Poporului (M. Of. nr. 200 din 28 august 1948). Conform art. 2 din decret, Direcția avea „ca îndatoriri apărarea cuceririlor democratice și asigurarea securității RPR contra uneltirilor dușmanilor din interior și exterior."

[4] Decretul nr. 25 pentru înființarea Miliției (M. Of. nr. 19 din 23 ianuarie 1949).

[5] Decretul nr. 76 din 9 iunie 1948 și Decretul nr. 1453 din 13 august 1948 privind Statutul de organizare și funcționare a noii „Academii" (M. Of. nr. 132bis din 9 iunie 1948, respectiv nr. 168 din 13 august 1948). Vezi P.I. OTIMAN, *1948 – Marea dramă a Academiei Române*, Ed. Academiei, București, 2013.

[6] Decretul nr. 187/1949 pentru modificarea și abrogarea unor dispoziții din Codul penal (M. Of. nr. 25 din 30 aprilie 1949). În noua redactare, art. 1 alin. (3) din Codul penal dobândea următorul conținut: „Faptele considerate ca periculoase pentru societate pot fi pedepsite și atunci când nu sunt anume prevăzute de lege ca infracțiuni, temeiul și limitele responsabilității determinându-se în acest caz, potrivit dispozițiunilor prescrise de lege pentru infracțiunile asemănătoare." Incriminarea prin analogie însemna negarea principiului fundamental al legalității infracțiunii (*nullum crimen sine lege*).

[7] Legea nr. 5 din 7 septembrie 1950 pentru raionarea administrativ-economică a teritoriului RPR (B. Of. nr. 77 din 8 septembrie 1950). Au fost desființate județele creându-se în locul lor 28 de regiuni. Vezi A.F. SORA, *Organizarea administrativ-teritorială a RPR. Înființarea regiunilor și raioanelor*, în AII, vol. XLIX (2012), pp. 169-187.

[8] Prin Decretul nr. 128/1948.

[9] Decretul nr. 92 din 19 aprilie 1950 privind naționalizarea unor imobile (B. Of. nr. 36 din 20 aprilie 1950). Vizată era o categorie largă de persoane: foști industriași, foști moșieri, foști mari

mamei și copilului (art. 26)]. Cu excepția egalității (art. 16 si 21) și a dreptului de alege și de a fi ales (art. 18), drepturile fundamentale clasice, de primă generație sunt relegate la sfârșitul titlului III. Catalogul acestor drepturi este mult mai sumar: libertatea conștiinței (art. 27, care prevede si limitarea la minimum a învățământului religios), libertatea individuală (art. 28), inviolabilitatea domiciliului (art. 29), legalitatea condamnării și a pedepsei (art. 30), libertatea presei, a cuvântului și a întrunirilor (art. 31), dreptul de asociere (art. 32), secretul corespondenței (art. 33) și dreptul de petiționare (art. 34). Apare și dreptul de azil (art. 35) acordat „străinilor urmăriți pentru activitatea lor democratică, pentru lupta de eliberare națională, pentru activitate științifică și culturală." Uneori (în art. 27 sau 32) se precizează că exercitarea acestor drepturi este limitată de considerente de securitate națională sau de apărare a „ordinii democratice". Alteori, textul include așa-zise garanții ale unor drepturi, care de fapt exprimă controlul regimului asupra modalităților de exercitare a acestora, echivalând practic cu anihilarea lor.[1]

Partea organizatorică a Constituției din 1948 este deja pe deplin racordată la concepția comunistă (sovietică) de organizare a statului. Sunt prevăzute: organul suprem al puterii de stat (Marea Adunare Națională: titlul IV, art. 37-65), organele administrației de stat (Consiliul de Miniștri și ministerele, titlul V, art. 66-74), organele locale ale puterii de stat (titlul VI, art. 75-85), precum și organele judecătorești și parchetul (titlul VII, art. 86-98). Marii Adunări Naționale, organ suprem al puterii de stat" (art. 37) și „singura autoritate legiuitoare" (art. 38), i se fixau ca atribuțiile principale: alegerea Prezidiului MAN al RPR; formarea guvernului; modificarea constituției; fixarea numărului, a denumirii și a atribuțiilor ministerelor; votarea bugetului de stat; decizia asupra războiului și păcii; decizia asupra consultării poporului prin referendum și acordarea amnistiei. MAN mai numea și pe judecătorii Curții Supreme (art. 90).

Conform art. 44, Prezidiul MAN avea atribuții de reprezentare, pe plan extern (tratate internaționale, acreditarea reprezentanților diplomatici, primirea scrisorilor de acreditare), numea în funcții publice, stabilea gradele militare, acorda grațierea și, mai ales, interpreta legile votate de MAN. În intervalul dintre sesiunile MAN, Prezidiul exercita unele atribuții ale adunării.

Constituția nu menționa sub nicio formă inamovibilitatea judecătorească. Independența justiției este deja afectată prin numirea judecătorilor de la instanța supremă de către MAN. În plus, art. 94 prevede că o lege specială va determina organizarea și modul de funcționare a instanțelor, precum și modul de numire și îndepărtare a judecătorilor de orice grad.

[1] Art. 31 alin. (2): „Exercitarea acestor drepturi [libertatea presei, a cuvântului, a întrunirilor etc.] este asigurată prin faptul că mijloacele de tipărire, hârtia și locurile de întrunire sunt puse la dispoziția celor ce muncesc."

În materie de revizuire (titlul IX, art. 103-104), inițiativa poate fi exercitată de guvern și de o treime din numărul deputaților, iar legea de revizuire se adoptă cu majoritate de două treimi din numărul total al membrilor MAN. Ca toate constituțiile socialiste, și Constituția din 1948 este o **constituție flexibilă**.

Pe durata aflării în vigoare, această constituție a fost revizuită o singură dată, prin Legea nr. 3/1952.[1]

Mult mai spectaculoase – și cu grave repercusiuni asupra societății și economiei – sunt măsurile legislative din această perioadă.

La 11 iunie 1948 au fost naționalizate principalele întreprinderi industriale, miniere, bancare, de transport și asigurări,[2] în august a fost înființată Securitatea,[3] iar în 1949 Miliția[4] (desființându-se Poliția și Jandarmeria). A fost desființată Academia Română, înlocuită cu „Academia RPR", în care figurau doar o treime din membrii vechii academii.[5] Apoi a fost modificat Codul penal,[6] bulversând filosofia juridică penală și noțiunile general acceptate în jurisprudența română și europeană, a fost schimbată organizarea administrativ-teritorială,[7] a fost desființat contenciosul administrativ invocându-se principiul socialist al unității puterii de stat,[8] s-au naționalizat locuințele celor neagreați de regim,[9] s-a confiscat restul

---

[1] Legea nr. 3/1952, referitoare la modificarea art. 61 din Constituția RPR (articol privitor la prelungirea mandatului MAN), B. Of. nr. 16 din 29 martie 1952.

[2] Legea nr. 119/1948 (M. Of. nr. 133 bis din 11 iunie 1948). A fost aleasă deliberat data de 11 iunie (declanșarea Revoluției din 1848, la București). În acel an s-a sărbătorit cu fast aniversarea centenarului Revoluției, față de care s-a încercat legarea simbolică a actului de naționalizare.

[3] Decretul nr. 221 pentru înființarea și funcționarea Direcțiunii Generale a Securității Poporului (M. Of. nr. 200 din 28 august 1948). Conform art. 2 din decret, Direcția avea „ca îndatoriri apărarea cuceririlor democratice și asigurarea securității RPR contra uneltirilor dușmanilor din interior și exterior."

[4] Decretul nr. 25 pentru înființarea Miliției (M. Of. nr. 19 din 23 ianuarie 1949).

[5] Decretul nr. 76 din 9 iunie 1948 și Decretul nr. 1453 din 13 august 1948 privind Statutul de organizare și funcționare a noii „Academii" (M. Of. nr. 132bis din 9 iunie 1948, respectiv nr. 168 din 13 august 1948). Vezi P.I. OTIMAN, *1948 – Marea dramă a Academiei Române*, Ed. Academiei, București, 2013.

[6] Decretul nr. 187/1949 pentru modificarea și abrogarea unor dispoziții din Codul penal (M. Of. nr. 25 din 30 aprilie 1949). În noua redactare, art. 1 alin. (3) din Codul penal dobândea următorul conținut: „Faptele considerate ca periculoase pentru societate pot fi pedepsite și atunci când nu sunt anume prevăzute de lege ca infracțiuni, temeiul și limitele responsabilității determinându-se în acest caz, potrivit dispozițiunilor prescrise de lege pentru infracțiunile asemănătoare." Incriminarea prin analogie însemna negarea principiului fundamental al legalității infracțiunii (*nullum crimen sine lege*).

[7] Legea nr. 5 din 7 septembrie 1950 pentru raionarea administrativ-economică a teritoriului RPR (B. Of. nr. 77 din 8 septembrie 1950). Au fost desființate județele creându-se în locul lor 28 de regiuni. Vezi A.F. SORA, *Organizarea administrativ-teritorială a RPR. Înființarea regiunilor și raioanelor*, în AII, vol. XLIX (2012), pp. 169-187.

[8] Prin Decretul nr. 128/1948.

[9] Decretul nr. 92 din 19 aprilie 1950 privind naționalizarea unor imobile (B. Of. nr. 36 din 20 aprilie 1950). Vizată era o categorie largă de persoane: foști industriași, foști moșieri, foști mari

de până la 50 de hectare rămase marilor proprietari („moşieri") în urma reformei agrare din 1945[1], şi au fost adoptate noi legi de organizare judecătorească şi a procuraturii.[2] În 1948 a avut loc şi „reforma învățământului".[3] Limba rusă devine obligatorie în toate formele de învățământ, programele şcolare şi universitare sunt schimbate radical şi încărcate cu discipline ideologice. Facultatea de Drept din Iaşi[4] este şi ea grav afectată de acest măsuri: după ce în 1945 au fost „epurați" Nicolae Daşcovici şi Dimitrie Gherasim (drept internațional),[5] vor fi eliminați din învățământ specialişti reputați precum Constantin C. Angelescu (drept constituțional), Octavian Ionescu (drept civil), Neculai T. Buzea (drept penal şi procedură penală) Ilie Popescu-Spineni (drept roman), Ioan Luca Georgescu (drept comercial) şi Constantin Sion (drept procesual civil).

Începând cu 1946 şi mai ales după 1948, au loc mai multe valuri de arestări, vizând conducătorii partidelor necomuniste, foştii demnitari, elitele politice, militare, economice, culturale sau religioase, indiferent dacă erau efectiv sau doar erau doar percepuți drept adversari ai regimului. Câteodată s-au înscenat procese penale, cu rechizitorii mai mult sau mai puțin fanteziste şi cu soluții implacabile, dictate anticipat, iar deseori a lipsit până şi aparența unor forme legale, arestarea făcându-se pe baza unor decizi administrative. Represiunea în masă era menită să terorizeze populația, făcând-o docilă. Grupuri de rezistență armată (ai căror membri aveau cele mai diverse afiliații politice) s-au format în zonele montane, în special în Munții Făgăraşului. În ciuda numărului mic al luptătorilor şi a amplorii măsurilor de intimidare a populației civile din zonă, lichidarea focarelor de rezistență națională a durat mai mult de un deceniu.[6]

---

comercianți, foşti bancheri, „celelalte elemente ale burgheziei", proprietarii de imobile deținute în scopul „exploatării de locuințe" (=închirierii), proprietarii de hoteluri şi de imobile în construcție abandonate, sau avariate ori distruse („clădite în scop de exploatare"). Imobilele ce urmau a fi naționalizate au fost indicate într-o listă anexă, nepublicată, al cărei conținut a devenit cunoscut abia după 1989.

[1] Decretul nr. 83 din 2 martie 1949.

[2] Legea nr. 5 din 3 iunie 1952 de organizare judecătorească şi Legea nr. 6 privind înființarea şi organizarea Procuraturii RPR, ambele publicate în B. Of. nr. 31 din 19 iunie 1952. Se suprimă a treilea grad de jurisdicție (dispar curțile de apel), iar instanța supremă devine „Tribunalul Suprem". Legea nr. 6/1952 elimină din textele legislative sintagma „Ministerul Public", înlocuind-o cu termenii de „procuror" sau „Procuratură."

[3] TISMĂNEANU et alii (coord.), *Raport final*, pp. 289-307.

[4] T. TOADER, D.C. MÂȚĂ, C. DARIESCU, *Ştiințele juridice*, în GH. IACOB (coord.), *Universitatea din Iaşi 1860-2010 – Facultăți – Profesori – Şcoli Ştiințifice*, Ed. Universității „Alexandru Ioan Cuza", Iaşi, 2011, pp. 447-482, la p. 468.

[5] Vezi I. NISTOR, *Epurarea*, în GH. IACOB, AL.F. PLATON, I. AGRIGOROAIEI (coord.), *Istoria Universității din Iaşi*, Ed. Universității „Alexandru Ioan Cuza", Iaşi, 2010, pp. 517-521.

[6] TISMĂNEANU et alii (coord.), *Raport final*, pp. 665-680. Fixarea limitelor în timp ale „rezistenței în munți" diferă de la autor la autor, mergând de la 1944-1962 până la 1949-1958.

Un alt eveniment important l-a reprezentat ședința plenară a Comitetului Central al PMR din 3-5 martie 1949, unde s-a decis „transformarea socialistă a agriculturii", prin declanșarea cooperativizării. Raporturile de putere în partid s-au schimbat în februarie 1952, când Gheorghe Gheorghiu-Dej elimină grupare concurentă (Ana Pauker, Vasile Luca și Teohari Georgescu) sub acuzația de „deviaționism de dreapta."

Cele mai semnificative schimbări politice și economice din epocă s-au produs prin efectul unor legi ordinare sau chiar în absența oricărui act normativ din partea organelor statului. Constituția din 1948 era pur și simplu un element de decor iar importanța ei practică era derizorie.

II. Constituția din 27 septembrie 1952[1]

Schimbările grave și profunde care au avut loc în statul român și în societatea românească sunt reflectate în noua constituție socialistă, adoptată de MAN în ședința din 24 septembrie 1952.[2] În ea se realizează un bilanț al transformărilor economice și politice.[3] Apreciată oficial drept „Constituția construirii socialismului și făuririi fericirii și bunăstării celor ce muncesc",[4] ea este mai degrabă „constituția totalei aserviri față de Uniunea Sovietică".[5]

Structura o copiază fidel pe cea a constituției staliniste[6] din decembrie 1936. Un lung preambul („capitol introductiv") proclamă adevărurile oficiale și țelurile politice ale regimului. Primul capitol (1-15) privește orânduirea socială, iar al doilea (art. 16-21) orânduirea de stat. Urmează dispozițiile referitoare la „organul suprem al puterii de stat" (cap. III, art. 22-41), la organele administrației de stat" (Capitolul IV, art. 42-50), la organele locale ale „puterii de stat" (Capitolul V, art.

---

[1] BENDITER I, pp. 108-116; PRISCA, (1977), pp. 88-89; DRĂGANU (1972), pp. 97-102; DELEANU, (1980), pp. 83-86; E. FOCȘENEANU, *op. cit.*, pp. 118-122; B. BERCEANU, *Istoria...*, pp. 467-469; A. BANCIU, *op. cit.*, pp. 214-228; DRĂGANU I, pp. 387-388; VRABIE I, pp. 358-361; SELEJAN-GUȚAN, p. 53; MURARU, TĂNĂSESCU I, pp. 96-97; DEACONU, pp. 96-97. O apologie frenetică în IONESCU, ȚUȚUI, MATEI, *op. cit.*, pp. 367-420.

[2] B. Of. nr. 1 din 27 septembrie 1952.

[3] În preambul (capitolul introductiv), la alin. (8) se afirmă că noua constituție „consacră rezultatele obținute pana acum de oamenii muncii, în frunte cu clasa muncitoare, în opera de construire a societății socialiste în țara noastră".

[4] Vezi *Raportul tovarășului Gheorghe Gheorghiu-Dej asupra proiectului de Constituție a RPR*, reprodus în JN nr. 5/1952, pp. 687-702, la p. 687. Sugestivă este partea finală a raportului: „Izvorul marei forțe mobilizatoare a noii Constituții îl constituie ideile marxism-leninismului, ideile marelui geniu al omenirii muncitoare, tovarășul STALIN (aplauze furtunoase, adunarea în picioare aclamă cu însuflețire timp de mai multe minute în șir)." Idem, p. 702.

[5] E. FOCȘENEANU, *op. cit.*, p. 118.

[6] Al cărei principal autor a fost Nikolai Ivanovici Buharin, condamnat și executat la ordinul lui Stalin, în 1938.

51-63), şi la „organele judecătoreşti" şi la procuratură (Capitolul VI, art. 64-76). „Drepturile şi datoriile cetăţenilor RPR" îşi află locul în capitolul VII (art. 77-92), urmate de sistemul electoral (art. VIII, art. 93-101), de dispoziţiile privind stema, drapelul şi capitala (art. IX, art. 102-104) şi de cele privind „modificarea" constituţiei (Capitolul X, art. 104-105).[1]

Textul legii fundamentale comuniste subliniază emfatic dependenţa faţă de URSS: „Făurirea şi întărirea statului de democraţie populară, prietenia şi alianţa cu marea Uniune Sovietică, sprijinul şi ajutorul ei dezinteresat şi frăţesc asigură independenţa, suveranitatea de stat, dezvoltarea şi înflorirea Republicii Populare Române" sau: „Politica externă a Republicii Populare Române este o politică de apărare a păcii, de prietenie şi alianţă cu Uniunea Republicilor Sovietice Socialiste şi cu ţările de democraţie populară (...)" [alin. (4) şi (6) din preambul].

Capitolele iniţiale, privind „orânduirea socială" şi „orânduirea de stat", au un caracter doctrinar pronunţat, constituind mai degrabă o înşiruire de teze dintr-o prelegere de socialism ştiinţific. Art. 17 enunţă 11 funcţii ale statului „român democrat-popular", începând de la apărarea independenţei şi suveranităţii poporului român, a cuceririlor „oamenilor muncii de la oraşe şi sate" (lit. a), trecând prin organizarea „apărării Republicii de duşmanii externi" [lit. d)] şi până la veghea asupra respectării Constituţiei RPR şi a legilor [lit. k)]. Caracter normativ şi tehnic au dispoziţiile art. 18-21, referitoare la organizarea administrativă. Sunt enumerate cele 18 regiuni ale ţării şi sunt prevăzute reguli speciale privind Regiunea Autonomă Maghiară, căreia i se precizează raionale componente.

Capitolele referitoare la organele statului nu diferă considerabil de prevederile precedentei constituţii. Marii Adunări Naţionale i se prevăd trei noi atribuţii: stabilirea planurilor economice naţionale; modificarea împărţirii pe regiuni a teritoriului şi controlul general asupra aplicării Constituţiei [art. 24 lit. e), h) şi j)].[2] În cazul Prezidiului MAN sunt prevăzute 16 atribuţii, şi anume cele 14 stabilite în 1948, cu unele modificări, precum şi două noi atribuţii: de a hotărî consultarea poporului prin referendum [art. 37 lit. d)] şi de a anula hotărârile şi dispoziţiile Consiliului de Miniştri contrare legilor [art. 37 lit. e)]. Noutăţi mai semnificative prezintă Capitolul IV („Organele administraţiei de stat ale RPR"), exprimând **caracterul birocratic al unui stat socialist care exercită un control deplin centralizat asupra economiei**. Aceste trăsături reies din componenţa

[1] Titulatura capitolelor şi ordinea o urmează fidel pe cea a constituţiei sovietice. Singura diferenţă este că cea din urmă, datorită structurii federale a URSS, are trei capitole în plus, privind „organele supreme ale puterii de stat" din republicile unionale, organele administraţiei din republicile unionale şi „organele supreme ale puterii de stat" din republicile autonome (capitolele IV, VI, şi VII). Vezi *Constituţia, legea fundamentală a URSS. Raportul tovarăşului I.V. Stalin asupra proiectului de constituţie al URSS*, Ed. PCR, Bucureşti, 1944.

[2] Dintre atribuţiile prevăzute în constituţia precedentă, lipseşte doar cea referitoare la consultarea poporului prin referendum (art. 39 pct. 7), care va fi preluată de Prezidiul MAN.

Consiliului de Miniştri (art. 43): Preşedinte, Vice-preşedinţi, preşedintele Comitetului de Stat al Planificării, preşedintele Comisiei Controlului de Stat, miniştrii RPR, preşedinţii Comitetului de Stat al Aprovizionării, al Comitetului de Stat pentru Colectarea Produselor Agricole, al Comitetului Învăţământului Superior, precum şi al comitetelor pentru cinematografie şi pentru artă. Constituţia mai enunţă (în art. 50) titulatura celor 28 de ministere, din care 10 sunt din domeniul industriei (inclusiv „Industria cărnii, a peştelui şi laptelui" ori a „lemnului, hârtiei şi celulozei"). Consiliul de Miniştri putea anula ordinele miniştrilor dacă erau neconforme cu hotărârile consiliului (art. 48). Dispoziţiile privind organele locale ale puterii de stat (art. 51-63) sunt adaptate situaţiei create prin noua structură teritorial-administrativă a ţării şi prin înfiinţarea Regiunii Autonome Maghiare. Instanţele judecătoreşti şi procuratura sunt reglementate în Capitolul VI (art. 64-76). Şi aici, schimbările de substanţă[1] au fost făcute încă înainte de adoptarea constituţiei, care nu face decât să-şi alinieze dispoziţiile noii situaţii. Faţă de tonul reţinut şi formularea tehnică a vechiului text constituţional, frapează stilul bombastic al noii reglementări. În art. 65 se prevede că tribunalele „apără regimul de democraţie populară şi cuceririle poporului muncitor; asigură legalitatea populară, legalitatea obştească şi drepturile cetăţenilor."[2] Asesorii populari, prevăzuţi deja în 1948, participă la toate procesele (cu excepţiile stabilite prin lege), inclusiv la instanţa supremă, de la care fuseseră exceptaţi prin constituţia anterioară.[3]

Capitolul consacrat **drepturilor şi datoriilor fundamentale ale cetăţenilor** păstrează structura şi concepţia generală a textului din 1948, fiind însă mai elaborat, în sensul impregnării cu **frazeologia comunistă**, mai ales în privinţa drepturilor la muncă, la odihnă, la asigurare materială în caz de boală, de bătrâneţe sau incapacitate de muncă şi a dreptului la învăţătură (art. 77-80).[4]Textul consacrat dreptului la asociere (art. 86) este considerabil amplificat. Asocierea este posibilă în „organizaţii obşteşti, sindicate profesionale, uniuni cooperatiste, organizaţii de

[1] Prin legile nr. 5 şi 6 din 3 iunie 1952, citate mai sus.

[2] Formularea este semnificativă prin aceea că indică ordinea ierarhică oficială a valorilor sociale în comunism: drepturile cetăţenilor erau ultimele din enunţ.

[3] Art. 66 din noua Constituţie, faţă de art. 88 al Constituţiei din 1948. Acesta din urmă avea următorul conţinut: „[l]a toate instanţele cu excepţia Curţii Supreme, judecarea are loc cu asesori populari,în afară de cazurile când legea dispune altfel." Legea putea dispune altfel în sensul că judecarea unor cauze se putea face fără participarea asesorilor populari, şi nu în sensul judecăţii cu asesori a cauzelor în faţa instanţei supreme. Ca urmare dispoziţiile art. 13 alin. (5) din Legea nr. 5/1952 privind organizarea judecătorească, ce prevedeau asesori pentru Tribunalul Suprem, erau neconstituţionale, încălcând dispoziţiile art. 88 al Constituţiei din 1948, încă în vigoare.

[4] Sunt menţionate, ca garanţii ale drepturilor respective, formaţiunea socialistă a economiei naţionale, creşterea neîncetată a forţelor de producţie, înlăturarea posibilităţii de criză, lichidarea şomajului, stabilirea zilei de muncă de 8 ore, reducerea acestei durate pentru anumite sectoare, stabilirea de concedii anuale plătite etc. Textul constituţional devine discurs propagandistic.

femei, de tineret, organizații sportive, asociații culturale, tehnice, științifice", dar nu și în partide politice. Alineatul 3 al acestui articol precizează că „cetățenii cei mai activi și mai conștienți din rândul clasei muncitoare și din rândul celorlalte pături de oameni ai muncii se unesc în PRM, detașamentul de avangardă al oamenilor muncii, în lupta pentru întărirea și dezvoltarea regimului de democrație populară și pentru construirea societății socialiste." „Ocrotirea" prin lege a proprietății personale era prevăzută în Constituție, dar nu în acest capitolul, ci în cel referitor la orânduirea socială (art. 12).[1]

Sistemul electoral prevede alegeri „libere" și vot universal, egal direct și secret, cu drept de vot la 18 ani, inclusiv pentru femei și militari, putând fi aleși în MAN și în sfaturile populare cei ce au împlinit 23 de ani. Nu aveau drept de vot alienații, cei condamnați prin hotărâre judecătorească la pierderea drepturilor electorale, cei declarați nedemni [art. 94 alin. (1) teza finală]. Deputații dădeau socoteală în fața alegătorilor și puteau fi revocați (art. 101).

Revizuirea Constituției este **expediată sumar**, în art. 105, care prevede doar necesitatea adoptării de către MAN a unei legi, cu o majoritate de două treimi din numărul total al membrilor. Nu mai apare o limitare a persoanelor sau autorităților abilitate să inițieze revizuirea, ca în precedenta constituție.

Constituția din 24 septembrie 1952 a fost revizuită de nu mai puțin de 11 ori.[2] Întrucât constituantul a prevăzut în detaliu structura guvernului și denumirea tuturor ministerelor, oricare din frecventele reorganizări ale acestora reclama revizuirea a legii fundamentale. Cele mai importante modificări s-au produs în 1961, când în locul Prezidiului MAN a fost creat Consiliul de Stat.

Ca și înainte, transformările importante au fost rezultatul unor decizii politice ale partidului, uneori pe calea reglementării prin lege, și nu au fost reflectate în textul constituției prin revizuirea acesteia. O mostră absolut stupefiantă de **legislație secretă și retroactivă** o reprezintă Decretul Prezidiului MAN nr. 62 din 25

[1] „Ocrotite" erau doar „veniturile și economiile provenite din muncă", casa de locuit, gospodăria auxiliară și obiectele casnice și de uz personal. Pe când în constituția anterioară, proprietatea particulară și dreptul la moștenire erau „recunoscute și garantate" (art. 8), acum acestea sunt doar „ocrotite." Oricum, în fața arbitrariului și brutalității guvernanților din acei ani, nu avea nicio importanță dacă proprietatea era „ocrotită" sau „garantată", dacă „ocrotirea" proprietății era sau nu limitată, dacă „ocrotirea" era consacrată în primul capitol ori al VII-lea, după cum era total irelevantă consacrarea, fie prin lege, fie prin constituție, a vreunei protecții a proprietății sau chiar a persoanei.

[2] Legea nr. 3/1953 (B. Of. nr. 4 din 29 ianuarie 1953); Legea nr. 7/1953 (B. Of. nr. 6 din 26 ianuarie 1953); Legea nr. 3/1954 (B. Of. nr. 19 din 21 aprilie 1954); Legea nr. 4/1955 (B. Of. nr. 13 din 2 iunie 1955); Legea nr. 5/1956 (B. Of. nr. 11 din 4 aprilie 1955); Legea nr. 1/1957 (B. Of. nr. 11 din 28 martie 1957); Legea nr. 1/1958 (B. Of. nr. 3 din ianuarie 1958); Legea nr. 2/1959 (B. Of. nr. 31 din 31 decembrie 1959); Legea nr. 2/1960 (B. Of. nr. 27 din 27 decembrie 1960); Legea nr. 1/1961 (B. Of. nr. 9 din 25 martie 1961); Legea nr. 2/1964 (B. Of. nr. 24 din 30 decembrie 1964).

februarie 1954,[1] nepublicat, privind introducerea art. 193[1] în Codul penal. Articolul respectiv prevedea că „Activitatea intensă contra clasei muncitoare şi a mişcării revoluționare desfăşurată într-un post de răspundere în aparatul de Stat sau într-un serviciu secret, pe timpul regimului burghezo-moşieresc, se pedepseşte cu detenţiune grea pe viaţă şi cu confiscarea totală a averii."

După reprimarea revoluției maghiare din 1956, minoritatea maghiară din România, privită anterior ca un pilon de sprijin al regimului, a devenit suspectă. La scurt timp, Regiunea Autonomă Maghiară este reorganizată, devenind Regiunea Mureş – Autonomă Maghiară, modificându-i se şi limitele teritoriale.[2] Universitatea maghiară [Janos] Bolyai din Cluj este reunită cu universitatea română Victor Babeş;[3] prin aceasta maghiarii pierd universitatea în limba proprie. În ultima parte a deceniului VI, cooperativizarea agriculturii,[4] declanşată în 1949, este dusă până la capăt în mod brutal, la nivelul întregii țări. Acest proces se încheie în 1962. În 1958, imediat după retragerea trupelor de ocupație ale URSS, are loc un val de arestări în rândul intelectualilor neînregimentați, sub pretexte puerile, ca şi în rândul celor care au comentat „duşmănos" politica partidului în agricultură. Represiunea se relaxează în anii următori, nu fără legătură cu Declarația din aprilie 1964 a PMR, prin care acesta proclamă, în contextul conflictului ideologic şi politic chino-sovietic, dreptul fiecărui partid comunist la o politică independentă. Partidul se reinventează pe sine, prezentându-se acum drept promotor al unei politici de respect față de valorile naționale. Deținuții politici sunt amnistiați în august 1964. Personalități şi opere ale trecutului recent, până nu demult supuse ostracizării, încep să fie treptat reconsiderate, evaluate pozitiv şi chiar omagiate.

III. Constituția din 21 august 1965[5]

După moartea lui Gheorghe Gheorghiu-Dej, conducerea PMR/PCR revine lui Nicolae Ceauşescu. Pe rând, acesta va schimba masca urmaşului pios şi fidel al

[1] Modificat prin Decretul nr. 358 din 21 august 1954, nepublicat, care lărgeşte incriminarea asupra „persoanelor care au ocupat efectiv funcțiuni de răspundere în formațiunile fasciste sau în alte formațiuni politice reacționare." Vezi I. CRĂCANĂ, *Drept şi justiție în România comunistă* (II), în „Caietele CNSAS", Anul IV, nr. 1-2 (7-8)/2011, pp. 57-70, la pp. 59-65, care reproduce în anexe (pp. 69-70) textul celor două decrete. Caracterul secret al unor reglementări din epocă s-ar datora, precizează autorul menționat, necesității de a ascunde opiniei publice occidentale unele acte represive, în contextul aderării RPR la ONU.

[2] Prin Legea nr. 3/1960 privind îmbunătățirea împărțirii administrative a teritoriului RPR (B. Of. nr. 27 din 27 decembrie 1960).

[3] Prin HCM nr. 823/1959, care confirmă ordinul Ministrului Învățământului nr. 168 din 19 iulie, același an.

[4] Vezi D. DOBRINCU, C. IORDACHI (coord.), *Țărănimea şi puterea. Procesul de colectivizare a agriculturii în România (1949-1962)*, Ed. Polirom, Iaşi, 2005.

[5] BENDITER I, pp. 117-128; PRISCA, (1977), pp. 90-101; DRĂGANU (1972), pp. 105-111; DELEANU, (1980), pp. 86-89; E. FOCŞENEANU, *op. cit.*, pp. 122-129; B. BERCEANU, *Istoria...*,

tradiției dejiste cu cea a unui reformator al partidului și critic al abuzurilor predecesorului, pentru a se prezenta în cele din urmă drept conducător unic, providențial și „cârmaci înțelept" al națiunii. Evenimentul politic cel mai important al anului 1965 și debutul simbolic al „Epocii Ceaușescu" l-a reprezentat Congresul al IX-lea al PCR, partidul reluându-și vechea titulatură.[1] Nu numai partidul, ci și statul își va modifica numele. Noua denumire va fi „Republica Socialistă România"; schimbarea va fi consacrată printr-o nouă constituție.

Spre deosebire de constituția precedentă, unde raportul conducătorului era preponderent un rechizitoriu violent și încrâncenat al constituțiilor „burgheze",[2] acum se pune accentul pe constatarea victoriei politice a partidului (=controlul total asupra societății), precum și pe consolidarea și perfecționarea statului socialist.[3] Tonul mult mai degajat și terminologia sugerau o tendință spre liberalizare. Relativa relaxare ideologică[4] se simte și în modul în care este tratată publicistic noua lege fundamentală. În decelarea trăsăturilor (evident pozitive) ale noii constituții, autorilor li se lăsa posibilitatea unor formulări personale, câtă vreme păstrau cursul stabilit oficial.[5]

---

pp. 469-472; A. BANCIU, *op. cit.*, pp. 228-243; DRĂGANU I, pp. 388-389; VRABIE I, pp. 362-365; SELEJAN-GUȚAN, pp. 53-54; MURARU, TĂNĂSESCU I, pp. 97-98.

[1] Precizăm că Congresul al VI-lea al PCR din 1948, prin care s-a decis unificarea cu PSDR (mai exact cu aripa procomunistă a social-democraților) devine Congresul I al PRM. Urmează congresele PRM nr. II (1955) și nr. III (1961), considerate retroactiv nr. VII și VIII PCR în numărătoarea lui N. Ceaușescu. Congresul IV al PRM este convocat ca Congres al IX-lea al PCR.

[2] *Raportul tovarășului Gheorghe Gheorghiu-Dej asupra proiectului de Constituție a RPR*, reprodus în JN nr. 5/1952, pp. 687-702.

[3] N. CEAUȘESCU, *Raport cu privire la proiectul de Constituție a Republicii Socialiste România*, Ed. Politică, București, 1965.

[4] Relaxarea ideologică este vizibilă și în preocuparea de a restabili – și pe planul literaturii juridice – legături academice cu Occidentul. Un articol de prezentare a noii Constituții este publicat în RF Germania (cu care încă nici nu se stabiliseră relațiile diplomatice) nicăieri altundeva decât în conservatoarea revistă „Der Staat", (publicație agreată de adepții și discipolii lui Carl Schmitt): T. IONAȘCU, *Die neue Verfassung der Sozialistischen Republik Rumänien vom 21. August: Ausdruck der Vertiefung der sozialistischen Demokratie*, în „Der Staat", 5. Bd., No. 4 (1966), pp. 486-504.

[5] Astfel, pentru Mircea Lepădătescu (M. LEPĂDĂTESCU, *Trăsăturile noii Constituții a RSR*, în JN, nr. 8/1965, pp. 3-18), aceste trăsături sunt: 1) este „constituția socialismului victorios"; 2) caracter profund și consecvent democratic; 3) profundul ei umanism; 4) realitatea prevederilor constituționale; și 5) caracterul științific. Primele trei trăsături au fost considerate tacit drept „canonice" fiind preluate, de regulă în aceeași ordine, de ceilalți autori. Pentru Tudor Drăganu [DRĂGANU (1972), pp. 109-110] celor trei trăsături canonice li se adaugă o a patra: asigurarea perfecționării și pe mai departe a aparatului de stat), iar Ichil Benditer considera drept a patra trăsătură „patriotismul socialist și voința poporului român de pace și conlucrare între popoare" (BENDITER I, pp. 121-124). Întrucâtva diferit vedea lucrurile Nistor Prisca, pentru care prima caracteristică era cea de „bilanț al cuceririlor obținute de popor în procesul construirii orânduirii socialiste." Urmau cele trei trăsături canonice și în final o a cincea: „aceea că este o constituție reală" [PRISCA, (1977), pp. 96-98].

Structura Constituției din 1965 se reapropie întrucâtva de schema consacrată în tradiția juridică românească. Avem inițial 114, iar în final 121, de articole, împărțite în nouă titluri („Republica Socialistă România" (art. 1-16), „Drepturile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor" (art. 17-41) „Organele supreme ale puterii de stat" (art. 42-69 – iar după revizuirile succesive, art. 42-76), „Organele centrale ale administrației de stat" (art. 70-78, apoi 77-85), „Organele locale ale puterii de stat și organele locale ale administrației de stat" (art. 79-93 – ulterior: 86-100), Organele judecătorești (art. 94-104, devenite 101-111), Organele procuraturii (art. 105-108, ulterior: 112-115), „Însemnele RSR" (art. 109-112, după revizuirile succesive: 116-119) și „Dispoziții finale" (art. 113-114, ulterior: 120-121). Sistemul celor patru categorii de organe ale statului este păstrat, ca și ordinea logică a consacrării constituționale, fiind menținute totodată și funcțiile și atribuțiile lor esențiale.

Deși putem constata o formulare și o terminologie mai liberale ale textului Constituției, predomină frazele pompoase și grandilocvente, specifice propagandei politice comuniste și nu tehnicii legislative.[1] Acest aspect este vizibil mai ales în titlul I. Bizară este amalgamarea stilului juridic sobru și auster cu expresii lozincarde. Unele exemple:

Art. 1: „România este republică socialistă. Republica Socialistă România este stat al oamenilor muncii de la orașe și sate, suveran, independent și unitar (...)".

Art. 2 alin. (1): „Întreaga putere în Republica Socialistă România aparține poporului, liber și stăpân pe soarta sa."

Pentru prima oară, se consacră expres și fără echivoc rolul PCR,[2] „forța politică conducătoare a întregii societăți" (art. 3). Urmează dispoziții privind economia socialistă, consacrarea muncii ca „datorie de onoare" [art. 5 alin. (1) și (3)], a formelor proprietății socialiste (de stat și cooperatistă: art. 6), statuarea proprietății statului asupra unei lungi liste de bunuri (bogățiile subsolului, păduri, mine, fabrici,

---

Pentru Ion Deleanu, erau decelabile 12 trăsături specifice, între care apăreau (dispersate și reformulate) și cele 3 trăsături canonice [DELEANU, (1980), pp. 87-89]. Formularea acestor trăsături o urmează, cu anumite abateri, pe cea realizată de Dumitru Mazilu în 1968 (vezi D. MAZILU, *Constituția Republicii Socialiste România – legea fundamentală a statului nostru*, în *Stat, democrație, legalitate. Probleme ale construcției de stat în Republica Socialistă România*, Ed. Politică, București, 1968, pp. 62-90, la pp. 67-77). La Ioan Muraru, trăsăturile canonice sunt urmate de alte 4 caracteristici: constituție a păcii; bilanț al cuceririlor revoluționare; puternică forță mobilizatoare și caracterul științific (I. MURARU, *Drept constituțional socialist român*, ed. a 2-a, Universitatea București, 1982, pp. 112-115).

[1] E. FOCȘENEANU, *op. cit.*, p. 123.

[2] O dispoziție similară se găsea totuși în art. 86, alin. ultim al Constituției din 1952 (text privind dreptul la asociere). Rolul de „forță conducătoare" apare însă mult mai proeminent în economia textului Constituției din 1965. Aici rolul conducător al PCR este una din trăsăturile esențiale ale statului, pe când în economia textului din constituția anterioară, reprezenta doar un element de circumstanțiere a exercitării dreptului la asociere.

bănci, mijloace de transport etc., în art. 7) și organizarea agriculturii socialiste (art. 9-11). Nu lipsește nici precizarea țelurilor și a funcțiilor statului (art. 13). Mai sunt enunțate principiile politicii externe (art. 14), ale organizării teritoriale (art. 15) și ale reglementării cetățeniei (art. 16). O inovație îmbucurătoare, dar fără acoperire în practică, este dispoziția din art. 12, care prevede exproprierea imobilelor doar în interes obștesc și cu plata unei „juste despăgubiri".

Drepturile fundamentale sunt consacrate în mod similar celui din constituția precedentă. Acest lucru se vede atât în conținutul catalogului drepturilor (acum ceva mai amplu), cât în concepția și stilul textului. Titlul II începe cu o reglementare de principiu privind egalitatea în drepturi (art. 17), după care urmează drepturile propriu zise, aproape în aceeași ordine ca înainte. Constituția consacra dreptul la muncă (art. 18), la odihnă (art. 19), la asigurare materială de bătrânețe, boală și incapacitate de muncă (art. 20), la învățătură (art. 21), ca și dreptul naționalităților conlocuitoare de a-și folosi limba maternă (art. 22), egalitatea femeii cu bărbatul (art. 23), protecția tinerilor (art. 24), dreptul de a alege și a fi ales (art. 25) și dreptul de asociere (art. 27, unde se și sugerează ce fel de asocieri sunt dezirabile). Mai sunt prevăzute libertatea cuvântului, a presei și întrunirilor (art. 28 și 29), a conștiinței (art. 30), inviolabilitatea persoanei și dreptul la apărare (art. 31), inviolabilitatea domiciliului (art. 32), secretul corespondenței și al convorbirilor telefonice (art. 33), dreptul la petiționare (art. 34), dreptul de cere anularea actelor ilegale ale organelor statului[1] și repararea pagubei (art. 35), dreptul de proprietate personală și de moștenire (art. 36 și 37), precum și dreptul de azil (art. 38). Cetățenii RSR erau obligați „să respecte Constituția și legile, să apere proprietatea socialistă și să contribuie la întărirea și dezvoltarea orânduirii socialiste" (art. 39), să presteze serviciul militar (art. 40) și să apere patria (art. 41).

Rolul și funcțiile MAN (conform art. 42: „organul suprem al puterii de stat" și „unicul organ legiuitor") erau în esență aceleași. Art. 43 enunța (inițial) 22 de atribuții[2] ale adunării, pornind de la adoptarea și modificarea Constituției, adoptarea planului național unic de dezvoltare economică și a bugetului, alegerea și revocarea Consiliului de Stat, a Consiliului de Miniștri, a Tribunalului Suprem și a procurorului general, reglementarea sistemului electoral, a organizării judecătorești și a procuraturii, controlul activității organelor alese de ea (Consiliul de

[1] Acest drept reprezintă un element inedit pentru dreptul socialist. Evoluția spre (sau mai exact revenirea la) contenciosul administrativ a fost deja prefigurată voalat de doctrină (T. DRĂGANU, *Actele de drept administrativ*, Ed. Științifică, București, 1959). Constituția din 1965 prevedea că „cel vătămat" se poate adresa „organelor competente" (care, totuși, nu trebuiau să fie neapărat instanțe judecătorești), deschizând calea spre Legea nr. 1/1967, ce poate fi considerată, în condițiile de atunci, drept o lege de contencios administrativ.

[2] Ulterior, prin revizuiri succesive, o va dobândi și pe cea de alege Președintele RSR (1974) și pe cea de a hotărî consultarea poporului prin referendum (1987).

Stat, Consiliul de Miniştri, Tribunalul Suprem, iar din 1974, Preşedintele RSR), până la declararea mobilizării şi a stării de război. MAN lucra în sesiuni ordinare şi extraordinare. Anual aveau loc două sesiuni ordinare (art. 54). În practică, sesiunile ordinare durau în jur 3 săptămâni, debutând abrupt cu adoptarea chiar din prima zi a unui pachet de legi, pregătite anterior şi discutate în Consiliul de Stat. Durata scurtă a sesiunilor (fără a fi prescrisă în legea fundamentală) scotea şi mai mult în evidenţă rolul decorativ al adunării. Deciziile importante erau luate între sesiuni de către Consiliul de Stat, iar din 1974 de Preşedintele RSR[1], fiind ulterior doar ratificate formal de către MAN.

Ca şi înainte, Consiliul de Stat este „organul suprem al puterii de stat cu activitate permanentă, subordonat MAN" (art. 62), având o serie de atribuţii proprii (mai puţin importante, enunţate în art. 63) şi exercitând în intervalul dintre sesiunile MAN o bună parte dintre atribuţiile acesteia, (art. 64). Printre altele, Consiliul de Stat putea adopta norme cu putere de lege (fără a schimba Constituţia), putea numi şi revoca pe primul ministru, dădea legilor interpretarea general obligatorie şi acorda amnistia.

Tot în categoria „organelor supreme ale puterii de stat" intra şi Preşedintele RSR, organ creat prin Legea nr. 1/1974 de revizuire a Constituţiei.[2] Preşedintele era şeful statului şi reprezenta puterea de stat în relaţiile interne şi internaţionale ale RSR (art. 71). El era ales de MAN la începutul sesiunii, pe întreaga durată a acesteia (art. 72), depunea jurământul prevăzut de art. 73 şi cumula funcţiile de Preşedinte al Consiliului de Stat (art. 66), comandant suprem al forţelor armate şi preşedinte al Consiliului Apărării RSR (art. 74). Atribuţiile sale (art. 75) includeau numirea şi revocarea membrilor guvernului, la propunerea primului ministru, stabilirea măsurilor de importanţă deosebită privind apărarea ţării, numirea şi revocarea preşedintelui TS şi a procurorului general (când MAN nu era întrunită în sesiune), conferirea decoraţiilor, acordarea graţierii, acordarea cetăţeniei şi aprobarea renunţării la cetăţenie sau retragerea acesteia, stabilirea rangurilor misiunilor diplomatice, acreditarea reprezentanţilor diplomatici şi primirea scrisorilor de acreditare, încheierea tratatelor internaţionale şi proclamarea stării de necesitate. Este semnificativ faptul că singurele dispoziţii privind controlul asupra Preşedintelui RSR (art. 76) conţin prevederi generale stabilind că acesta „este răspunzător în faţa MAN pentru întreaga sa activitate" şi că trebuie să prezinte periodic acesteia „dări de seamă pentru întreaga sa activitate." În practică, prezentarea dărilor de seamă s-a rezumat la citirea monotonă de către Nicolae Ceauşescu, cu memorabila sa pronunţie defectuoasă, a unui text apologetic tern şi interminabil,

[1] Acesta decidea fie direct şi personal (în baza atribuţiilor sale din art. 75), fie în calitatea sa de Preşedinte al Consiliului de Stat).

[2] B. Of. nr. 45 din 28 martie 1974. Legea introduce 7 noi articole în Titlul III al Constituţiei şi dispune republicarea acesteia, dându-se articolelor o nouă numerotare.

redactat în limbaj de lemn, urmat de aclamațiile și de scandările întregii adunări. Coregrafia acestor ședințe, însuflețirea ritmică a aplauzelor și textul lozincilor nu se deosebeau de cele din ședințele plenare ale Comitetului Central al PCR, ale Conferințelor Naționale sau de la congresele partidului.

Dispozițiile titlului IV („Organele centrale ale administrației de stat") cuprindeau norme generale numirea Consiliului de Miniștri și controlul exercitat de către MAN și Consiliul de Stat asupra guvernului și membrilor acestuia. Consiliul de Miniștri era un organ supradimensionat, cuprinzând (conform art. 80, fost 73)[1] pe primul ministru, vice prim miniștrii, miniștrii, miniștrii secretari de stat, președinții altor organe centrale ale administrației de stat prevăzute de lege, precum și conducătorii unor organizații obștești sau de partid.[2]

Organele locale ale puterii de stat sunt reglementate împreună cu organele locale ale administrației de stat în Titlul V. Este o degradare simbolică a „organelor locale ale puterii de stat", deși formal acestea reprezentau, împreună cu MAN, „baza întregului sistem de organe ale statului" [art. 4 alin. (2)]. Atribuțiile „sfaturilor populare"[3] (redenumite în 1968: „consilii populare") includeau elaborarea planurilor economice și a bugetelor locale, alegerea și revocarea comitetelor sau birourilor executive („organe locale ale administrației de stat"), înființarea de întreprinderi și instituții de interes local, conducerea și îndrumarea și controlul asupra altor organe și controlul asupra consiliilor populare ierarhic inferioare (art. 87, fost 80). Ulterior apare o nouă și importantă atribuție: cea de a alege judecătorii și asesorii populari, precum și pe procurorul șef al județului sau al municipiului București.[4] Atribuțiile comitetelor sau birourilor executive ale consiliilor populare (art. 95, fost 88) priveau aducerea la îndeplinire a actelor emise organelor centrale (MAN, Consiliul de Stat, Consiliul de Miniștri) precum și a hotărârilor organelor locale (consiliile populare). Consiliile populare emiteau hotărâri, iar comitetele și birourile executive emiteau decizii; hotărârile și deciziile normative erau „aduse la cunoștința cetățenilor, în formele prevăzute de lege" (art. 93 și 98, foste 86, respectiv 91). În practică, activitatea organelor locale „ale puterii și administrației

[1] Precizăm că în urma revizuirii din 1974, articolele Constituției au fost renumerotate. Întrucât versiunea ultimă a acestei constituții este mult mai accesibilă (inclusiv online), ne vom raporta la numerotarea operată acolo, indicând totodată și vechea numerotare.

[2] Aceștia erau: președintele Consiliului Central al Uniunii Generale a Sindicatelor din România, președintele Uniunii Naționale a Cooperativelor de Producție, președinta Consiliului Național al Femeilor și primul secretar al Comitetului Central al UTC [alin. (2) din același articol].

[3] Sfaturile populare existau la nivel de regiune, raion, municipiu, oraș, și comună. Reorganizarea administrativă din 1968 creează consiliile populare, la nivel de județ, municipiu, oraș și comună. La nivel de județ și comună, consiliul popular alegea un comitet executiv, iar la nivel de oraș și comună, un birou executiv (art. 96, fost 89).

[4] Atribuție apărută în urma revizuirii operată de Legea nr. 56/1968 (B. Of. nr. 168 din 26 decembrie 1968).

de stat" era cât se poate de netransparentă; textul constituțional sugera însă contrariul.[1]

Organele judecătorești și procuratura – cărora li se consacră de data aceasta câte un titlu distinct – nu se schimbă esențial în noua constituție comunistă. Ca și înainte, Tribunalul Suprem, exercitând controlul general asupra activității de judecată a tuturor instanțelor [art. 104 alin. (1)], și procurorul general se aleg de către MAN, pe durata legislaturii acesteia (art. 105 și 114, foste 98 și 107). Sistemul judiciar va fi schimbat în 1968, prin lege[2] (precedată expeditiv de o lege de revizuire a Constituției).

Câteva mici schimbări se produc în titlul referitor la însemnele statului. Apare o dispoziție privind sigiliul statului, dispare prevederea (superfluă) referitoare la stabilirea capitalei și se inserează o nouă dispoziție privind „imnul de stat" care va fi aprobat de MAN (art. 119, fost 112).

Este de remarcat și un element ce vine în contrasens cu tendința de a oferi unele aparențe ale unei organizări democratice a statului, compatibilă cu exigențele constituționalismului clasic. Revizuirea legii fundamentale nu mai formează obiectul unui titlu distinct, ci este tratată expeditiv într-un alineat al art. 56, referitor la procedura legislativă (reglementată, și ea, foarte sumar).

Constituția din 21 august 1965 a fost revizuită de 10 ori, suferind modificări consistente.[3] Cele mai importante s-au produs în 1968, cu ocazia schimbării organizării administrativ-teritoriale și a reorganizării justiției, și în 1974, când este creată, special pentru Nicolae Ceaușescu, funcția de Președinte al RSR. 7 noi articole sunt inserate în Constituție, din care 6 formează un nou capitol al titlului III, iar legea fundamentală este republicată, dându-li-se articolelor sale o nouă numerotare.

Ca și înainte, schimbările importante au avut loc în urma unor decizii politice sau a adoptării unor legi ordinare, și nu pe calea revizuirii. Printre reglementările mai importante, unele definitorii pentru regimul comunist și epoca Ceaușescu sunt de menționat:

- Decretul nr. 770/1966 privind reglementarea întreruperii cursului sarcinii[4];

[1] Este totuși un anumit progres față de dispozițiile art. 55 al Constituției din 1952, care prevedeau că sfaturile populare „iau hotărâri și dau dispoziții în limitele ce le sunt acordate prin legile RPR", fără nicio referință la publicarea sau comunicarea acestora.

[2] Legea nr. 58/1968 pentru organizarea judecătorească (B. Of. nr. 169 din 27 decembrie 1968).

[3] Legea nr. 1/1968 (B. Of. nr. 16 din 16 februarie 1968); Legea nr. 56/1968 (B. Of. nr. 168 din 26 decembrie 1968); Legea nr. 1/1969 (B. Of. nr. 31 din 13 martie 1969); Legea nr. 26/1971 (B. Of. nr. 157 din 17 decembrie 1971); Legea nr. 1/1972 (B. Of. nr. 41 din 24 aprilie 1972); Legea nr. 1/1974 (B. Of. nr. 45 din 28 martie 1974); Legea nr. 66/1974 (B. Of. nr. 161 din 23 decembrie 1974); Legea nr. 2/1975 (B. Of. nr. 30 din 21 martie 1975); Legea nr. 19/1979 (B. Of. nr. 103 din 19 decembrie 1979); Legea nr. 19/1986 (B. Of. nr. 64 din 27 octombrie 1986).

[4] B. Of. nr. 60 din 1 octombrie 1966.

- Legea nr. 2/1968 privind reorganizarea teritorial-administrativă;
- Legea nr. 58/1968 pentru organizare judecătorească;
- Decretul nr. 68/1974 privind schimbarea domiciliului din alte localități în orașe declarate potrivit legii orașe mari;
- Legea nr. 58/1974 privind sistematizarea teritoriului și localităților urbane și rurale[1] (unde art. 30 scoate terenurile intravilane din circuitul civil, acestea nemaiputând fi dobândite de persoanele fizice decât prin moștenire legală);
- Legea nr. 59/1974 privind fondul funciar[2] (prin art. 44 sunt scoase terenurile agricole din circuitul civil, acestea putând fi dobândite de persoanele fizice doar prin moștenire legală);
- Legea nr. 29/1977 privind normele de adresare în relațiile dintre cetățenii RSR[3] (impune ca obligatorie formula de adresare „tovarăș(ă)", în subsidiar putând fi folosită și formula „cetățean" sau „cetățeană"; implicit interzice apelativul „domnule"/"doamnă")[4];
- Decretul nr. 98/1983 privind regimul aparatelor de multiplicat, materialelor necesare reproducerii scrierilor și al mașinilor de scris,[5] prin care se interzicea persoanelor fizice să dețină orice aparate de multiplicat, fiindu-le permisă doar deținerea mașinilor de scris, cu condiția unei aprobări din partea organelor de miliție (art. 1, 4 și 15).

Dispozițiile restrictive din reglementările de mai sus reprezintă doar partea vizibilă, pe care regimul și-o asuma public, a caracterului său opresiv. Practica era încă și mai rea. Chiar și în anii '80, o insubordonare minoră putea atrage consecințe halucinante. De exemplu, în cazul Institutului de Cercetări Psihologice și Pedagogice al Academiei Române, refuzul de a se conforma scenariului dictat de sus privind sancționarea în ședința organizației de partid a persoanelor dinainte stabilite ca fiind vinovate (de o greșeală produsă din vina evidentă a altora), a dus la desființarea institutului,[6] a facultăților de profil din toată țara, la restrângerea drastică a disciplinei „Psihologie" din planul de învățământ, și chiar la îndepărtarea din bibliotecile publice a unui mare număr de lucrări din domenii precum psihologia sau yoga.

---

[1] B. Of. nr. 135 din 1 noiembrie 1974.

[2] B. Of. nr. 138 din 5 noiembrie 1974.

[3] B. Of. nr. 112 din 28 octombrie 1977.

[4] Pentru a contracara absurditatea acestei reglementări, autorii redactării finale (care nu se puteau opune fățiș concepției de principiu a unui decret emis din inițiativa personală a lui Ceaușescu) au omis stipularea unei sancțiuni pentru cei care nu ar fi folosit formula de adresare corectă politic.

[5] B. Of. nr. 21 din 28 martie 1983.

[6] Angajații institutului, mulți fiind specialiști de vârf în domeniu, au primit locuri de muncă fără legătură cu studiile și profesia lor, de regulă ca muncitori necalificați, cu scopul de a-i umili suplimentar. Vezi D. JELA, C. STRAT, M. ALBU, *Afacerea meditația transcendentală*, Ed. Humanitas, București, 2004.

§21. Perioada 22 decembrie 1989 – 8 decembrie 1991[1]

Scurta perioadă de timp scursă între căderea lui Nicolae Ceaușescu și adoptarea noii constituții democratice a României a fost marcată de evenimente politice deosebite, atât interne cât și internaționale, și a cunoscut o pronunțată diversitate de forme de exercitare a puterii. Percepția acestei diversități a fost întrucâtva atenuată de împrejurarea că, pe întreaga durată a acestei perioade, puterea a fost exercitată de aceeași grupare politică (Frontul Salvării Naționale, ulterior Frontul Democrat al Salvării Naționale), aflată sub conducerea d-lui Ion Iliescu.

Pe plan intern, societatea românească a fost puternic polarizată între susținătorii fără rezerve ai FSN și contestatarii acestei formațiuni, în general partizani ai „partidelor istorice" (PNȚ și PNL) sau anticomuniști. Manifestațiile contra guvernului provizoriu, din ianuarie și februarie 1990, au fost reprimate de FSN prin aducerea minerilor din valea Jiului pentru „a face ordine". La acestea s-au adăugat incidentele inter-etnice de la Târgu Mureș (15 martie) și violenta mineriadă din 13-15 iunie 1990, evenimente care au dus la epuizarea rapidă a capitalului de simpatie internațională față de România, obținut în urma dramaticelor evenimente din decembrie 1989.

Pe plan extern, puciul eșuat de la Moscova din august 1991 și destrămarea URSS au reprezentat consacrarea formală a falimentului politic – nu numai economic – al sistemului socialist. Eforturile făcute de guvernanții români pentru a mai salva ceva din legitimitatea și atractivitatea sistemului s-au dovedit inutile.[2]

Din perspectiva evoluției constituționale, perioada 1989-1991 este divizibilă în **două etape**: cea a **puterii revoluționare** și cea a **legalizării Revoluției**.[3] Prima etapă se subdivide într-o etapă a puterii revoluționare difuze și una a puterii revoluționare organizate sub forma guvernământului de adunare.

---

[1] E. FOCȘENEANU, *op. cit.*, pp. 138-143; B. BERCEANU, *Istoria...*, pp. 476-484; A. BANCIU, *op. cit.*, pp. 250-259; DRĂGANU I, pp. 390-407; VRABIE I, pp. 366-369; SELEJAN-GUȚAN, pp. 54-56; MURARU, TĂNĂSESCU I, pp. 98-103. Pentru o prezentare apologetică, vezi M. ENACHE, M. CONSTANTINESCU, *Renașterea parlamentarismului în România*, Ed. Polirom, Iași, 2001.

[2] După cum vom vedea mai jos, actele oficiale ale deținătorilor puterii puneau accentul pe caracterul personal al puterii „clanului Ceaușescu", încercând să disocieze cuplul conducător de valorile „comunismului științific". Lipsește în aceste acte orice condamnare expresă a PCR sau a comunismului. Fapt foarte grăitor, un decret-lege vizând scoaterea în afara legii a PCR adoptat sub presiunea manifestanților în sera zilei de 12 ianuarie 1990 a fost revocat a doua zi. Textul decretului în C. IONESCU, *Dezvoltarea...*, p. 808.

[3] Am preluat aici și în cele ce urmează periodizarea operată de profesorul Tudor Drăganu. Vezi DRĂGANU I, pp. 390-406. Pentru o periodizare diferită, vezi M. ENACHE, M. CONSTANTINESCU, *op. cit.*, pp. 54 și urm.

I. Etapa puterii revoluționare

1. Etapa puterii revoluționare difuze (22-27 decembrie). În această etapă, deținătorii, au proclamat doar constituirea Frontului Salvării Naționale,[1] enunțând totodată principalele puncte ale programului acestuia și abrogând anumite acte normative ale epocii Ceaușescu.

La 25 decembrie 1989, a fost organizat un proces secret și expeditiv, în cursul căruia Nicolae Ceaușescu împreună cu soția sa Elena Ceaușescu, pe baza unei proceduri sumare și grosolan improvizate, au fost acuzați, judecați și condamnați la moarte pentru genocid, subminarea puterii de stat, subminarea economiei naționale și distrugere de bunuri.[2]

Primul act emis de noua putere este Comunicatul către țară al Consiliului al FSN.[3] Prezentăm în continuare pasajele esențiale ale acestui document, cu precizarea că sublinierile ne aparțin:

„În acest moment de răscruce am hotărât să ne constituim în Frontul Salvării Naționale, care se sprijină pe armata română și care **grupează toate forțele sănătoase ale țării**, fără deosebire de naționalitate, **toate organizațiile și grupările care s-au ridicat cu curaj în apărarea libertății și demnității în anii tiraniei totalitare.**

Scopul Frontului Salvării Naționale este instaurarea democrației, a libertății și a demnității poporului român.

Din acest moment se dizolvă toate structurile de putere ale clanului Ceaușescu. Guvernul se demite, Consiliul de Stat și instituțiile sale își încetează activitatea, **întreaga putere în stat este preluată de Consiliul Frontului Salvării Naționale.** Lui i se vor subordona Consiliul Militar Superior, care coordonează întreaga activitate a armatei și a unităților Ministerului de Interne. Toate ministerele și organele centrale în actuala lor structură își vor continua activitatea normală, subordonându-se Frontului Salvării Naționale, pentru a asigura desfășurarea normală a întregii vieți economice și sociale."

(...)

„Ca program, frontul propune următoarele:

1. **Abandonarea rolului conducător al unui singur partid** și statornicirea unui sistem democratic pluralist de guvernământ.

---

[1] Organism de natură neprecizată și cu un număr nedeterminat de membri. Comunicatul enumera 39 de membri Consiliului, precizând că „lista rămâne deschisă". Între aceștia, se aflau la loc vizibil dizidenții recenți și contestatarii cunoscuți ai regimului, urmați de activiști marcanți ai PCR care se distanțaseră de Ceaușescu, dar nu și de comunism.

[2] Vezi Comunicatul CFSN privind procesul lui Nicolae Ceaușescu și al Elenei Ceaușescu în fața Tribunalului Militar Extraordinar, în M.Of. nr. 3 din 26 decembrie 1989. Caracterul sumar și expeditiv al procesului a fost justificat prin pericolul reprezentat de „teroriști", despre care se pretindea că ar fi putut zădărnici Revoluția și readuce la putere cuplul Ceaușescu.

[3] M. Of. nr. 1 din 22 decembrie 1989. Publicația oficială a statului român își reia vechea denumire.

2. Organizarea de alegeri libere în cursul lunii aprilie.

3. **Separarea puterilor** legislativă, executivă și judecătorească în stat și **alegerea tuturor conducătorilor politici** pentru **unu sau, cel mult, două mandate**. Nimeni nu mai poate pretinde puterea pe viață.

Consiliul Frontului Salvării Naționale propune ca țara să se numească în viitor România. Un comitet de redactare a noii Constituții va începe să funcționeze imediat.

4. Restructurarea întregii economii naționale pe baza **criteriilor rentabilității și eficienței**. Eliminarea metodelor administrativ-birocratice de conducere economică centralizată și promovarea liberei inițiative și a competenței în conducerea tuturor sectoarelor economice.

5. Restructurarea agriculturii și sprijinirea micii producții țărănești. Oprirea distrugerii satelor.

6. Reorganizarea învățământului românesc potrivit cerințelor contemporane. Reașezarea structurilor învățământului pe baze democrate și umaniste.

Eliminarea dogmelor ideologice care au provocat atâtea daune poporului român și promovarea adevăratelor valori ale umanității. Eliminarea minciunii și a impostului și statuarea unor criterii de competență și justiție în toate domeniile de activitate.

Așezarea pe baze noi a dezvoltării culturii naționale.

Trecerea presei, radioului, televiziunii din mâinile unei familii despotice în mâinile poporului.

7. Respectarea drepturilor și a libertăților **minorităților naționale** și asigurarea deplinei lor egalități în drepturi cu românii.

8. Organizarea întregului comerț al țării, pornind de la cerințele satisfacerii cu prioritate a tuturor nevoilor cotidiene ale populației României. În acest scop, vom pune capăt exportului de produse agroalimentare, vom reduce exportul de produse petroliere, acordând prioritate satisfacerii nevoilor de căldură și lumină ale oamenilor.

9. Întreaga politică externă a țării să servească promovării bunei vecinătăți, prieteniei și păcii în lume, integrându-se în procesul de construire a unei Europe unite, **casă comună a tuturor popoarelor continentului**. Vom respecta angajamentele internaționale ale României și, **în primul rând, cele privitoare la Tratatul de la Varșovia**.

10. Promovarea unei politici interne și externe subordonate nevoilor și intereselor dezvoltării ființei umane, respectului deplin al drepturilor și al libertăților omului, inclusiv al dreptului de deplasare liberă."

Observații:

Formularea „abandonarea rolului conducător al unui singur partid" (pct. 1) denotă că autorii comunicatului încă se situau pe poziția partidului unic, exercitând

controlul total asupra statului și societății, dispus însă de acum înainte să tolereze existența altor formațiuni politice și participarea acestora (pe poziții de inferioritate) la competiția pentru putere. Ei nu proclamă sfârșitul dictaturii comuniste sau răsturnarea de la putere a unui partid totalitar, și nici nu proclamă expres și formal dispariția PCR, ci „abandonarea rolului conducător" al acestui partid, pe linia reformismului gorbaciovist.

Prevederile din pct. 3, privind separarea puterilor în stat și limitarea numărului de mandate[1] atestă apropierea retorică față de ideile constituționalismului clasic liberal. Totuși aceste idei nu le erau prea familiare autorilor, întrucât lipsește menționarea expresă și distinctă a drepturilor fundamentale, fiind menționate în acest sens doar drepturile minorităților (la pct. 7). Drepturile și libertățile omului sunt expediate la sfârșitul documentului (pct. 10), printre obiectivele (vagi) cărora li se subordonează promovarea „politicii interne și externe a statului." Nu li se subliniază caracterul de drepturi subiective care leagă statul și îi limitează puterea. Într-un document de o asemenea importanță, această omisiune este cât se poate de semnificativă.

Tezele referitoare la economie, agricultură și comerț (pct. 4, 5 și 8) sunt destul de generale, vizând rentabilizarea, eliminarea birocrației și satisfacerea nevoilor populației, obiective urmărite de orice regim politic din aproape orice țară. Nu se menționează economia de piață și nici proprietatea privată, ci doar „mica producție țărănească".

În privința învățământului și culturii (pct. 6) se menționează nu eliminarea ideologiei (comuniste), ci doar a „dogmelor ideologice"; formulă care putea foarte bine să figureze și în documentele programatice al PCR.

Îngrijorătoare este mai ales partea referitoare la politica externă (pct. 9). Asumându-și obligația respectării angajamentelor externe, autorii comunicatului nu menționează instrumentele referitoare la drepturile omului, a căror încălcare de către Ceaușescu era de notorietate, ci simt nevoia de a evidenția Tratatul de la Varșovia, ale cărui clauze, în concepția lor, aveau prioritate.

CFSN a adoptat relativ târziu primul său act normativ: **Decretul-lege nr. 1 din 26 decembrie 1989.**[2] Decretul respectiv doar **abrogă** anumite „acte normative cu un profund caracter nedrept și contrare intereselor poporului român." Printre acestea sunt de menționat, Legea nr. 5/1969 privind înființarea Consiliului Apărării RSR,[3] Legea nr. 58/1974 privind sistematizarea localităților urbane, Decretul nr. 770/1966 privind întreruperea cursului sarcinii și articolele corespunzătoare

[1] Este interesant de observat că limitarea „la unul sau cel mult două mandate" privea „alegerea tuturor conducătorilor politici" și nu doar pe cea a șefului de stat.

[2] M. Of. nr. 4 din 27 decembrie 1989.

[3] Este greu de înțeles de ce acesta act normativ a fost avut în vedere pentru a fi abrogat, cu atât mai mult cu cât era primul din lista de 13 acte menționate în decret.

(185-188) din Codul penal, Legea nr. 29/1977 privind normele de adresare între cetățeni și Decretul nr. 98/1983 privind regimul aparatelor de multiplicat.

2. Etapa puterii revoluționare organizate sub forma guvernământului de adunare. Primul pas spre organizarea noii puteri revoluționare îl reprezintă adoptarea **Decretului-lege nr. 2 din 27 decembrie 1989**.[1] Preambulul acestui decret începe cu anumite precizări asupra FSN care „s-a constituit și reprezintă unirea tuturor forțelor patriotice și democratice ale țării pentru răsturnarea clanului dictatorial ceaușist, pentru concentrarea aspirațiilor celor mai largi mase de oameni ai tarii la o viață liberă și demnă și cadrul afirmării acestora." Reiese că FSN avea la data respectivă o vocație de organizație politică atotcuprinzătoare, deschisă tuturor cetățenilor țării (sau cel puțin celor „patrioți" și „democrați" dintre aceștia). Urmează precizări la fel de vagi asupra CFSN care „reunește reprezentanți ai tuturor forțelor patriotice ale tarii, de toate categoriile sociale și de toate naționalitățile." Sunt reluate apoi tezele din programul FSN enunțate în Comunicatul din 22 decembrie, cu unele adaosuri precum cele referitoare la „libertatea presei, radioului și a televiziunii; trecerea acestora în mâinile poporului", la „salvarea echilibrului ecologic." Interesant este că în domeniul politicii interne, prioritatea acordată inițial Tratatului de la Varșovia este ușor atenuată, prin menționarea – alături de acest tratat – și a „acordurilor de la Helsinki" (privind drepturile omului).[2]

Partea dispozitivă a decretului consacră denumirea oficială a statului drept „România," stabilind totodată forma republicană de guvernământ și culorile drapelului național (art. 1).[3]

Articolul 2 consacră caracterul CFSN de „organ al puterii" și îi conferă următoarele atribuții:

a) emite decrete cu putere de lege și decrete; acestea se adoptă cu majoritatea simplă de voturi ale membrilor consiliului și se publică în Monitorul Oficial;

b) numește și revocă pe primul-ministru și aprobă componența guvernului, la propunerea primului-ministru;

c) numește și revocă pe președintele Curții Supreme de Justiție și pe procurorul general al republicii;

d) reglementează sistemul electoral;

e) numește comisia de elaborare a proiectului noii Constituții;

f) aprobă bugetul de stat;

g) instituie și conferă decorații;

---

[1] M. Of. nr. 4 din 27 decembrie 1989; vezi și C. IONESCU, *Dezvoltarea...*, pp. 804-807.

[2] Fapt cu atât mai interesant cu cât vizat era mai ales Actul Final din 1 august 1975 al CSCE de la Helsinki, care în mod notoriu avea și are caracter politic, fără a produce obligații juridice de drept internațional în seama statelor (exceptând, firește, caracterul său de „soft law").

[3] Firește este vorba de aceleași culori, dar dispoziția e relevantă prin aceea că elimină tacit stema RSR cu simbolistica socialistă a acesteia.

h) acordă gradele de general, amiral și mareșal, trecerea în rezervă și rechemarea în activitate a acestora;

i) acordă grațierea și comutarea pedepsei cu moartea;

j) ratifică și denunță tratatele internaționale;

k) declară stare excepțională, mobilizarea generală sau parțială, precum și starea de război.

Examinarea acestor atribuții confirmă natura de „organ de putere" a CFSN, care, ca și MAN în trecutul foarte recent, întrunea prerogativele legislative și executive, cu cele de control asupra nivelurilor de conducere ale justiției.

CFSN era format din 145 de membri, și alegea din rândurile sale un birou executiv de 11 membri,[1] format din: un președinte al consiliului, un prim-vicepreședinte, doi vicepreședinți, un secretar și șase membri. CFSN își desfășura activitatea în sesiuni și în 11 comisii de specialitate, iar biroul executiv în intervalul dintre sesiuni (art. 3 și 4).

Președintelui CFSN i s-au fixat anumite atribuții specifice unui șef de stat (inclusiv acordarea și aprobarea renunțării și retragerea cetățeniei române) (art. 5).

Totodată s-a reglementat formarea de structuri teritoriale ale FSN: consilii la nivel de județ, municipiu, oraș și comună. Aceste consilii erau „organe ale puterii locale, subordonate ierarhic față de CFSN" (art. 6).

Importantă este mai ales dispoziția din finalul acestui decret: „Sunt și rămân dizolvate toate structurile de putere ale fostului regim dictatorial" (art. 10).

Se poate spune că Decretul-lege nr. 2/1989 reprezintă o **mini-constituție revoluționară cu caracter provizoriu.**[2] În primul rând, sunt demolate structurile de putere ale fostului regim dictatorial, care fuseseră consacrate în Constituția din 21 august 1965. Dispozițiile acestei constituții sau cel puțin cele referitoare la organizarea statului sunt abrogate. În al doilea rând, au fost instituite noi organe ale statului, cu atribuții pe plan legislativ și executiv: CFSN, Biroul executiv al CFSN și președintele CFSN. Caracterul de provizorat al Decretului-lege nr. 2/1989 este evidențiată de împrejurarea că una din sarcinile organului pe care-l creează acest decret era de a desemna o comisie de elaborare a proiectului noii constituții.[3]

Abrogarea Constituției din 1965 reclamă o discuție aparte. Este evident că abrogarea nu a fost una expresă; vizate erau „structurile de putere" ale fostului regim, care erau dizolvate. Constituția din 1965 conținea evident și alte categorii de reglementări; privind drepturile și libertățile cetățenilor, organizarea adminis-

[1] În componența biroului, organul care lua deciziile cu adevărat importante predominau clar foștii activiști de partid: Ion Iliescu (președinte), Dumitru Mazilu și Carol Kiraly, Dan Marțian, Silviu Brucan. Vezi Comunicatul CFSN privind componența biroului executiv, M. Of. nr. 4 din 27 decembrie 1989.

[2] Vezi DRĂGANU I, pp. 392-393.

[3] Idem, p. 393.

trativă, sistemul judiciar, simbolurile naționale[1] etc. În măsura în care asemenea dispoziții nu erau subsumabile „structurilor de putere" ale dictaturii (o noțiune destul de elastică), se poate presupune că au rămas în vigoare. Forța lor juridică era însă cea a unor legi ordinare, ele fiind „**deconstituționalizate**".[2] Prin urmare, reglementările noi, fie un decret-lege al CFSN (mai târziu CPUN), fie o lege, după constituirea primului parlament postrevoluționar, puteau oricând abroga sau modifica dispozițiile încă neabrogate ale Constituției din 1965.

Un alt act important al acestei etape îl reprezintă **Decretul-lege nr. 8** din 31 decembrie 1989 privind **înregistrarea și funcționarea partidelor politice**.[3] Actul respectiv consacră libertatea constituirii partidelor politice, „cu excepția partidelor fasciste sau care propagă concepții contrare ordinii de stat și de drept din România" [art. 1 alin. (1)]. Înregistrarea partidelor se făcea la Tribunalul municipiului București, care verifica îndeplinirea unor condiții foarte lejere: legalitatea statutelor și a programului politic, declararea sediului și a mijloacelor financiare și dovada aderării a cel puțin 251 de membri (art. 3). Decizia Tribunalului putea fi contestată la în termen de 3 zile la CSJ (art. 4). Apartenența la un partid politic era interzisă militarilor și personalului civil din Ministerul Apărării Naționale și Ministerul de Interne, judecătorilor, procurorilor, diplomaților, precum și personalului operativ al Radioteleviziunii Române (art. 5). Dispozițiile privind libertatea de a constitui partide politice aveau un **caracter declarativ** și nu constitutiv. Libertatea de asociere, inclusiv în partide politice, fusese deja recucerită prin Revoluție și nu conferită prin decret.

Unul din actele cele mai contestate ale noii puteri l-a reprezentat decizia de a se organiza ca partid politic, sub denumirea FSN, denumire prezentată inițial și percepută ca desemnând un organism provizoriu și nepartizan (reprezentând „unirea tuturor forțelor patriotice și democratice ale țării"). Acum iese la iveală dubla natură de „organ de partid și de stat" a FSN.[4] Comunicarea acestei

---

[1] Dintre care doar o parte fuseseră înlăturate sau schimbate în urma Revoluției.

[2] Vezi DRĂGANU I, pp. 394-398, unde profesorul clujean face o minuțioasă analiză a abrogării legii fundamentale operate prin revoluție, pe baza lucrărilor clasice ale lui J. BARTHÉLEMY, P. DUEZ (*Traité élémentaire de droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1933), A. ESMEIN (*Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 8e édition, Recueil Sirey, Paris, Tome I: *La liberté moderne. Principes et institutions*, 1927) și J. LAFERRIÈRE (*Manuel de droit constitutionnel*, 2e édition, Domat-Montchrestien, Paris, 1947).

[3] M. Of. nr. 9 din 31 decembrie 1989; vezi și C. IONESCU, *Dezvoltarea...*, pp. 807-808.

[4] Această calificare fusese formulată expres de unul din protagoniștii cheie ai evenimentelor din 22 decembrie, generalul Nicolae Militaru, într-o ședință a CFSN înregistrată și difuzată ulterior la televiziune. A rămas celebră replica vehementă a viitorului premier Petre Roman („asta sună ca dracu'!"), care a dus la suprimarea formulei din comunicatul CFSN. Semnificativ este faptul că obiecția nu viza fondul problemei, ci doar modul de prezentare a noii puteri.

decizii[1] a stârnit numeroase proteste, în special din partea partidelor de opoziție (PNȚCD, PNL și PSDR). Mai grav, măsura nu a fost formulată ca o decizie a unei părți, fie ea și majoritară, a membrilor CFSN, de a se constitui într-un partid nou, care să poarte numele de FSN – ceea ce evident ducea la întrebarea, în ce măsură preluarea acestei titulaturi era îndreptățită, juridic și moral. Dimpotrivă, decizia a fost ca o entitate existentă – FSN –, a cărei natură de partid politic nu a fost clar și explicit afirmată sau recunoscută niciodată până atunci, să precizeze că *de facto* este deja partid politic și că va participa la alegeri. Decizia era prezentată nu ca o noutate, ci ca o clarificare a unui fapt pretins a fi fost subînțeles de la bun început. Pe bună dreptate s-a vorbit de „confiscarea Revoluției." Demonstrațiilor organizate de partidele de opoziție (ignorate de postul național de televiziune) li s-a răspuns prin contramanifestații organizate de FSN cu participarea masivă a minerilor sosiți din Valea Jiului (prezentate pe larg la TVR). Sediile partidelor de opoziție au fost înconjurate de manifestanți pro-FSN furioși. Regia evacuării din sedii a liderilor opoziției (care credeau că sunt invitați la negocieri cu FSN) a inclus transportul acestora cu transportoare blindate ale armatei în huiduielile mulțimii feseniste, evenimente intens și repetat prezentate la televiziune. În cele din urmă, sesizând ridicolul situației în care țara era condusă de un organ cu puteri legislative și executive purtând același nume cu partidul de guvernământ, guvernanții au consimțit la formarea unui nou organism reprezentativ, la care să participe și partidele de opoziție. La 1 februarie 1990 FSN a încheiat o înțelegere cu partidele de opoziție în acest sens.

Prin **Decretul-lege nr. 81 din 8 februarie 1990** al CFSN a fost constituit **Consiliul Provizoriu de Uniune Națională**.[2] În baza acestui act CFSN este „realcătuit" și capătă denumirea de CPUN (art. 1). Organizarea noului consiliu s-a făcut „pe baze paritare" în sensul că jumătate din numărul membrilor proveneau din „actualul consiliu" (CFSN),[3] iar cealaltă jumătate din rândul „partidelor,

[1] Vezi Comunicatul CFSN din 25 ianuarie 1990, M. Of. nr. 15 din 25 ianuarie 1990. Semnificativ este că, în stilul consacrat în anii comunismului, măsura este prezentată ca răspuns la solicitarea cetățenilor: „Președintele Ion Iliescu a arătat că, in ultima vreme, Frontul a fost tot mai insistent solicitat, de către numeroși oameni de toate categoriile sociale, să-și definească poziția în legătura cu participarea la alegeri. Aceste solicitări au apărut mai ales ca urmare a unor opinii, exprimate public, potrivit cărora FSN nu ar trebui sa participe la alegeri, ci doar să le organizeze, deoarece el exercita puterea in stat si nu este un partid."

[2] M. Of. nr. 27 din 10 februarie 1990; vezi și C. IONESCU, *Dezvoltarea...*, p. 809.

[3] Strict teoretic, jumătate din locurile în CPUN nu reveneau FSN ca formațiune politică, ci CFSN ca „organ al puterii" constituit prin Decretul-lege nr. 2/1989. Însă mulți din membrii inițiali ai FSN (mai ales cei a căror notorietate a făcut credibil Frontul în primele zile după 22 decembrie, precum Doina Cornea, Laszlo Tökes, Ana Blandiana sau Ion Caramitru) au demisionat din CFSN, după anunțarea deciziei de a participa la alegeri, sau chiar înainte de această dată. În practică, alocarea a

formațiunilor politice și organizațiilor minorităților naționale, cooptați în consiliu". Practic, vocea partidelor de opoziție care contau (PNȚCD, PNL și PSDR) devenea indistinctă, fiind copleșită de puzderia de reprezentanți ai noilor și numeroaselor partide efemere, constituite rapid, pe ultima sută de metri, în condițiile lejere stipulate de Decretul-lege nr. 8/1989.

II. Etapa legalizării revoluției

Din punct de vedere politic și social, perioada martie 1990-decembrie 1991 a fost deosebit de agitată. Alegerile din 20 mai 1990 s-au soldat cu o importantă victorie pentru Ion Iliescu reales Președinte[1] cu peste 85% din voturi, iar FSN obține peste 65% din voturi la ambele camere asigurându-și o majoritate confortabilă de peste două treimi. Partidele de opoziție obțin doar 7% (PNL) și respectiv 3 % (PNȚCD). Împreună cu UDMR (cca 7%) aceste partide vor reprezenta principalele forțe politice democratice în anii imediat următori. O demonstrație maraton (între aprilie și 13 iunie 1990), ce contesta legitimitatea FSN și a președintelui Ion Iliescu, a fost reprimată brutal cu ajutorul minerilor, care au comis violențe de nedescris asupra tuturor celor care erau sau păreau să fie simpatizanți ai demonstranților. Primele încercări de reformă economică, implicând liberalizarea prețurilor erodează popularitatea Guvernului (nu și a Președintelui) și provoacă proteste sociale ample. Pe acest fundal are loc o nouă mineriadă (septembrie 1991) care determină căderea guvernului Petre Roman și constituirea unui guvern de coaliție, condus de Teodor Stolojan, cu participarea PNL. Pentru prima dată de la instaurarea comunismului, un partid „istoric" participă la guvernare.

Cel mai important act normativ al acestei perioade îl reprezintă **Decretul-lege nr. 92 din 18 martie 1990 privind alegerea Parlamentului și a Președintelui României,**[2] adoptat la scurt timp după formarea CPUN. Deși formal actul trebuia doar să reglementeze alegerea noii adunări constituante, el poate fi caracterizat drept o **„mini-constituție"**.[3] În afara dispozițiilor destul de ample, de lege electorală, privind organizarea și desfășurarea alegerilor (Capitolele II și III), stabilirea rezultatelor votării (Capitolul IV), precum centralizarea și constatarea rezultatelor alegerilor (Capitolul V), decretul mai cuprindea și dispoziții referitoare la structura

jumătate din locurile în CPUN membrilor CFSN echivala cu asigurarea din oficiu a majorității cvasi-absolute în adunare pentru FSN.

[1] După ce fusese Președinte CFSN (22 decembrie-8 februarie 1990) și președinte CPUN (8 februarie-20 mai 1990), ambele funcții implicând exercitarea de atribuții specifice șefilor de stat, Ion Iliescu este ales acum pentru un nou mandat, de „Președinte al României", în baza Decretul-lege nr. 92/1990.

[2] M. Of. nr. 35 din 18 martie 1990; vezi și C. IONESCU, *Dezvoltarea...*, pp. 810-828.

[3] VRABIE I, pp. 368-369.

bicamerală a Parlamentului[1] (nerecomandată în cazul unei adunări constituante)[2] și la instituția Președintelui României (Capitolul VII, art. 81-83). Funcția Președinte al României, ca de șef de stat, desființată prin Decretul-lege nr. 2/1989 (care desființase vechile „structuri de putere") a fost pe această cale restabilită, stipulându-i-se totodată și atribuțiile.[3] Dintre atribuțiile Președintelui stabilite în acest decret, o deosebită relevanță o are cea a dizolvării Parlamentului. Președintele putea dizolva Adunarea Constituantă, dacă la 9 luni de la constituirea ei nu a fost adoptată Constituția [art. 82 pct. d)].[4] Începând cu luna martie 1991 (când s-au împlinit cele 9 luni de la constituire) și până în noiembrie a aceluiași an, Președintele dispunea de un mijloc redutabil de presiune asupra Adunării, care putea fi oricând dizolvată. În plus, deși textul decretului nu-i conferea această prerogativă, Parlamentul i-a recunoscut Președintelui, prin regulamentele camerelor, dreptul de a retrimite o lege către Parlament.[5] În baza acestor prerogative lărgite, Președintele Ion Iliescu „s-a implicat activ în viața politică internă, participând la adoptarea unor măsuri privitoare la menținerea ordinii publice care erau de competența guvernului sau intervenind în definirea politicii economice, sociale sau culturale a statului, precum și în domeniul relațiilor internaționale prin inițiative și demersuri proprii."[6]

---

[1] Art. 3 din Capitolul I (dispoziții generale), precum și Capitolul VI (art. 79-80).

[2] Vezi observațiile lui Constantin Stere, datând din 1922: „o constituantă bicamerală – care este o vădită contrazicere în termenii înșiși – ar constitui dar și o flagrantă violare a principiului suveranității naționale." Autorul pune „ideea barocă de constituantă bicamerală" pe seama împrejurării că „războiul ne-a surprins în mijlocul unei proceduri de revizuire constituțională, care a rămas nedesăvârșită." Vezi *Ante-proect de constituție întocmit de secția de studii a partidului țărănesc cu o expunere de motive de* C. STERE, Viața Românească, București, 1922, pp. 19 și respectiv 21.

[3] În art. 82 sunt enunțate 13 atribuții, preluate cu unele modificări în Constituția din 1991. Este vorba de numirea primului ministru, a președintelui CSJ și a procurorului general, de convocarea Parlamentului în sesiune extraordinară, de dizolvarea Parlamentului, de prezentarea de mesaje, de promulgarea legilor, de atribuțiile de politică externă (încheierea de tratate internaționale, acreditarea ambasadorilor și primirea scrisorilor de acreditare), de declararea mobilizării și a stării de urgență, de acordarea grațierii, precum și de conferirea înaltelor grade militare și a decorațiilor.

[4] Conform prevederilor din acel punct, dizolvarea opera de drept dacă legea fundamentală nu era adoptată la 18 luni de la constituirea Adunării Constituante.

[5] Publicate în M. Of. nr. 87 (Hotărârea nr. 12 din 27 iunie a Camerei Deputaților) și nr. 87 bis (Hotărârea nr. 13 din 27 iunie a Senatului) din 28 iunie 1990, apud DRĂGANU I, p. 405 (profesorul clujean echivala acest drept cu un veto suspensiv). Conform art. 94, alin. 1 din Regulamentul Senatului Președintele României avea dreptul, „înainte de a promulga legea, să ceară printr-un mesaj motivat o nouă deliberare a legii sau a unor articole din lege, în cazul in care consideră că acestea contravin principiului separației puterilor în stat sau drepturilor fundamentale ale omului ori prevederilor tratatelor internaționale la care România este parte." Dispozițiile respective depășeau limitele stabilite prin textul Decretului-lege nr. 92/1990 și anticipau dispozițiile articolului 77 din viitoarea Constituție.

[6] DRĂGANU I, p. 405.

Prin urmare, în procesul de elaborare a Constituției un rol important a revenit Președintelui Ion Iliescu,[1] uneori pe cale de „directive subterane".[2] Miza disputei este ușor de înțeles: raporturile de putere între executiv și legislativ, dar și între cei doi șefi ai executivului urmau a fi durabil configurate prin opera Adunării Constituante.

Camera Deputaților și Senatul s-au reunit pentru prima oară în ședință comună în cursul lunii iulie 1990, adoptând regulamentul Adunării Constituante.[3] Regulamentul prevedea formarea unei comisii de redactare a proiectului Constituției României, formată din deputați, senatori și specialiști în domeniul dreptului constituțional și al altor științe socio-umane. Prin Hotărârea nr. 2/1990 a Adunării Constituante, a fost aprobată componența acestei comisii. Ea includea 23 de parlamentari (12 deputați și 11 senatori) și, în calitate de experți, 5 juriști, doctori în drept. Experții erau Florin Bucur Vasilescu (consilier la Președinția României), Mihai Constantinescu (consilier al primului ministru), Ioan Vida (consilier în cadrul departamentului legislativ al Adunării Deputaților), Ioan Muraru și Ion Deleanu, ambii profesori, titulari ai cursului de drept constituțional la universitățile din București și respectiv Cluj.[4] În baza art. 8 din Regulamentul său, comisia l-a ales ca președinte pe senatorul independent Antonie Iorgovan, profesor de drept public la Universitatea din București. O deosebită importanță practică o vor avea dispozițiile art. 12 din regulament, conform cărora, exceptând votul final asupra proiectului de Constituție, unde era necesară o majoritate calificată de două treimi din numărul total al deputaților și senatorilor, toate celelalte hotărâri ale Adunării Constituante erau adoptate cu majoritate de voturi din totalul membrilor, în afară de cazul în care Regulamentul stabilea o altă majoritate. În condițiile unei participări reduse la lucrările constituantei care se vor prelungi până în noiembrie

---

[1] A. IORGOVAN, *Odiseea elaborării Constituției*, Ed. Uniunii Vatra Românească, Târgu Mureș, 1998, la p. 295: «lupta surdă dintre cei doi lideri ai trandafirului [simbolul electoral al FSN] se repercuta (...) în Comisie care devenise un seismograf foarte sensibil. (...) Pe unele aspecte am fost alături de Guvern împotriva „directivei" subterane prezidențiale și invers, lăsându-mă condus de intuiție pentru a ține mereu direcția optimă.» Vezi și p. 399: „Greu s-a ajuns la prima versiune, cât de cât legată, din luna mai, pentru că 'țineau în loc' unele capitole și mai ales 'impulsurile politice' diferite care veneau de la cei doi lideri ai executivului (...) ...în urma discuției de la 5 mai 1991 de la Președinție (...) l-am convins pe Mihai Constantinescu să-l determine pe Petre Roman să propună în scris o discuție la Președintele Ion Iliescu, căci altfel băteam pasul pe loc".

[2] Idem, p. 295.

[3] Vezi Hotărârea nr. 1 a Adunării Constituante privind Regulamentul Adunării Constituante, în M. Of., Partea a II-a, nr. 90 din 12 iunie 1990, reprodusă în C. IONESCU, *Dezvoltarea...*, pp. 828-829.

[4] Ei vor redacta de altfel, împreună cu profesorul Antonie Iorgovan primul comentariu al legii fundamentale: M. CONSTANTINESCU, I. DELEANU, A. IORGOVAN, I. MURARU, F. BUCUR VASILESCU, I. VIDA, *Constituția României – comentată și adnotată*, Monitorul Oficial, București, 1992.

1991, majoritatea de voturi din numărul total al membrilor adunării era extrem de greu de realizat. Această împrejurare va da o importanță considerabilă lucrărilor Comisiei de redactare a proiectului de Constituție. Amendamentele aduse formulării textului de constituție prezentată de Comisie vor fi extrem de greu de adoptat.[1]

Conform dispozițiilor art. 9 din Regulament, elaborarea și adoptarea textului constituției s-a făcut în mai multe etape.[2]

- mai întâi comisia a elaborat și a prezentat adunării principiile și structura pe capitole a viitorului text de constituție;
- apoi Adunarea Constituantă a discutat structura și principiile prezentate de comisie;
- odată aprobate structura și principiile generale, comisia a început să redacteze textul integral al fiecărui capitol;
- în final, textul elaborat de comisie a fost supus dezbaterii și aprobării Adunării Constituante.

Noua lege fundamentală a fost adoptată de Adunarea Constituantă în ședința din 21 noiembrie 1991. Au votat pentru deputații și senatorii FSN, PNL, PUNR și ai altor formațiuni politice mai mici. Cei mai mulți parlamentari din opoziție (UDMR, PNȚCD și unii reprezentanți ai minorităților) au votat contra proiectului de Constituție. În conformitate cu dispozițiile art. 149, fraza 1, noua Constituție urma să intre în vigoare la data aprobării ei prin referendum.

Referendumul a fost organizat în ziua de 8 decembrie 1991. La vot au participat 10.948.468 de cetățeni, din care 8.464.624 (77,2%) au votat pentru aprobarea Constituției, iar 2.235.005 (20.4%) au votat contra acesteia. Voturile nule (248.659) au reprezentat 2,3 %.[3]

§22. Constituția din 8 decembrie 1991

Constituția aprobată prin referendumul din 8 decembrie 1991 este prima constituție democratică a României postbelice. Deși circumstanțele politice în care a fost adoptată au fost marcate de tensiuni politice și sociale considerabile, și în ciuda unor dispoziții sau formulări care nu sunt deasupra oricărei critici, conținutul legii fundamentale trebuie apreciat în mod pozitiv.

Structura constituției o reia în linii mari pe cea a constituțiilor românești mai vechi. Primul titlu (art. 1-14) este dedicat principiilor generale. Drepturile, liber-

[1] În condițiile în care, destul de des, numărul parlamentarilor prezenți la ședințele Adunării Constituante depășea doar cu puțin cvorumul de ședință, adoptarea unui amendament ar fi reclamat ca aproape toți cei prezenți să voteze în favoarea acestuia.

[2] Vezi și DRĂGANU I, p. 407.

[3] Biroul Electoral Central, Comunicat cu privire la referendumul național asupra Constituției României, în M.Of. nr. 250 din 14 decembrie1991. Vezi și VRABIE I, p. 371. Nu este precizat numărul total al alegătorilor înscriși în listele electorale.

tățile și îndatoririle fundamentale sunt consacrate în titlul al II-lea (art. 15-57). Titlul III (art. 58-133), cel mai amplu, reglementează autoritățile publice (Parlamentul, Președintele României, Guvernul, raporturile Parlamentului cu Guvernul, Administrația publică și Autoritatea judecătorească). Titlul IV (art. 134-139) privește economia și finanțele publice, iar Curtea Constituțională (creată prin noua lege fundamentală) formează obiect de reglementare al Titlului V (art. 140-145). Următorul titlu (VI: art. 146-148) cuprinde dispozițiile asupra revizuirii constituției și un ultim titlu cuprinde dispozițiile tranzitorii și finale.

Prevederile legii fundamentale vor fi analizate detaliat în capitolele următoare,[1] însă unele observații privind caracterizarea generală a Constituției din 1991 pot fi făcute de pe acum.

Constituția consacră caracterul de stat unitar, independent și suveran și indivizibil al României. Totodată se precizează că România este „stat de drept, democratic și social" [art. 1 alin. (1) și (3)].

Forma de guvernământ a statului rămâne **republica** [art. 1 alin. (2)].

Separația puterilor (evocată în toate actele constituționale importante de după 22 decembrie) **nu este expres menționată** în textul constituțional. Totuși mecanismele de control și echilibru între puteri reclamate de acest principiu sunt prezente.

O **importantă inovație** o reprezintă reglementarea de principiu a raporturilor dintre dreptul internațional și dreptul intern (art. 11), concomitent cu consacrarea constituțională a priorității normelor internaționale în materia drepturilor omului (art. 20).

Legea fundamentală cuprinde un **consistent catalog al drepturilor și al libertăților fundamentale**. Totodată, spre deosebire de constituțiile din 1866, 1923 și 1938, acum apare o mai bună sistematizare a prevederilor din această categorie.[2]

Ca și constituțiile socialiste, legea fundamentală din 1991 include în catalogul drepturilor și **drepturile „social-economice și culturale"**: dreptul la învățătură (art. 32), dreptul la ocrotirea sănătății (art. 33), dreptul la muncă (art. 38), dreptul la grevă (art. 40), dreptul la un nivel de trai decent (art. 43), ocrotirea familiei (art. 44), protecția copiilor și a tinerilor (art. 45) și protecția persoanelor cu handicap (art. 46).[3] Aceste articole sunt intercalate între cele consacrate drepturilor civile și politice. Dat fiind faptul că acestea din urmă consacră în general obligații negative ale statului față de indivizi, clar realizabile în justiție, pe când drepturile social-economice indică doar deziderate pioase și obiective politice de principiu, forța norma-

[1] Cu precizarea că în acestea vom avea în vedere, bineînțeles, textul revizuit în 2003 al legii fundamentale.

[2] Materia este împărțită în 4 capitole: Dispoziții comune (art. 15-21), Drepturile și libertățile fundamentale (art. 22-49); Îndatoririle fundamentale (art. 50-54) și Avocatul poporului (art. 55-57).

[3] Numerele acestor articole sunt cele ale versiunii anterioare revizuirii textului constituțional.

tivă a drepturilor de primă generație (civile și politice) este diluată. Ar fi fost de dorit ca drepturile social-politice să fie reglementate într-o secțiune aparte.[1]

Apare o instituție nouă, preluată după modelul „Ombudsman"-ului suedez: **Avocatul poporului**, pentru apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor." (Titlul II, Capitolul IV, art. 55-57).

Prin **Parlamentul bicameral**, Constituția revine la tradiția politică românească statornicită în perioada 1864-1940. Nu mai avem însă senatori de drept, iar camerele au practic aceleași atribuții (cu excepția alegerii Avocatului Poporului, care revenea Senatului).

Este instituită o nouă categorie de legi: **legile organice**. Acestea reglementează domenii rezervate în mod expres lor prin textul Constituției[2] și sunt adoptate cu majoritate calificată: majoritatea membrilor celor două Camere.

Procedura legislativă este caracterizată prin **puterea decizională egală a celor două camere** în adoptarea proiectelor de lege. Proiectele de lege sau propunerile legislative erau depuse la una din cele două camere și după adoptarea de către aceasta, urma dezbaterea și adoptarea de către cea de-a doua cameră. În cazul adoptării unor versiuni diferite ale textului de lege, urma o **procedură de mediere** în fața unei comisii mixte, iar dacă medierea nu avea succes, textul definitiv era adoptat de către cele două camere întrunite în ședință comună (art. 76). Această procedură a făcut ca adoptarea legilor să se prelungească excesiv, uneori pe durata mai multor ani.

Reapare **Consiliul Legislativ**, consacrat în art. 79.[3]

Șeful de stat este **Președintele României**, cu un **mandat de 4 ani**, putând fi ales pentru cel mult două mandate. Are atribuții de reprezentare a statului român, ia parte la ședințele Guvernului (în condițiile art. 87), promulgă legile, poate sesiza Curtea Constituțională în exercitarea controlului prealabil de constituționalitate [art. 144 pct. a)]. La rândul său, poate fi suspendat de Parlament și demis prin referendum (art. 95). Se bucură de imunitate și nu poate fi trimis în judecată decât pentru înaltă trădare (art. 84).

Guvernul este numit de Președinte pe baza votului de încredere din Parlament (art. 102); poate fi demis prin moțiune de cenzură (art. 112 și 113), dar poate

---

[1] Pactele ONU ale drepturilor omului au operat această distincție, prim adoptarea simultan a două instrumente: Pactul internațional privind drepturile civile și politice și Pactul internațional cu privire la drepturile social-economice și culturale. Art. 2 alin. (1) al celui din urmă cuprinde o dispoziție (indezirabilă în cazul celuilalt pact), prin care statele „se angajează să acționeze, atât prin propriul efort, cât și prin asistență și cooperare internațională (...) pentru ca exercitarea deplină a drepturilor recunoscute în prezentul Pact să fie asigurată progresiv prin toate mijloacele adecvate, inclusiv prin adoptarea de măsuri legislative."

[2] Art. 72 alin. (3).

[3] Consiliul Legislativ exista și sub regimul Constituției din 1965, fără a fi consacrat expres de aceasta. El fusese (re)înființat prin Legea nr. 15 din 22 octombrie 1971 (B. Of. nr. 134 din 22 octombrie 1971). Noua lege fundamentală reia tradiția celei din 1923, care i-a conferit Consiliului statut constituțional (în art. 76).

adopta acte cu putere de lege în baza delegării legislative (art. 114) și-și poate asuma răspunderea asupra unui proiect de lege, care este considerat adoptat dacă nu se depune nicio moțiunea de cenzură în urma asumării răspunderii sau dacă moțiunea depusă este respinsă (art. 113).

Administrația publică păstrează în linii mari principiile existente anterior (autonomia locală, descentralizarea) și împărțirea administrativ teritorială de dinainte de 1989. Ca element de noutate, apare instituția „autorităților administrative autonome" [art. 115, alin. (2)];

„**Autoritatea judecătorească**" este **formal independentă**, asigurându-se judecătorilor inamovibilitatea (art. 123 și 124). Totuși, în cazul Curții Supreme de Justiție, judecătorii erau numiți pe o perioadă de 6 ani [art. 124 alin. (1)], ceea ce le afecta sensibil independența.[1] Discutabilă și greu de interpretat este dispoziția din art. 131 alin. (1): „Procurorii își desfășoară activitatea potrivit principiului legalității, al imparțialității și al controlului ierarhic, sub autoritatea ministrului justiției."

Cea mai importantă inovație a legii fundamentale din 1991 o reprezintă **instituirea Curții Constituționale**, organ de jurisdicție constituțională având 9 atribuții enumerate limitativ în art. 144. Printre acestea sunt și cele de control al constituționalității legilor. Controlul este atât prealabil, înainte de promulgare [art. 144 lit. a)], cât și posterior, pe cale de excepție în cazul legilor și ordonanțelor în vigoare [art. 144 lit. c)].

Dispozițiile privitoare la revizuire (Titlul VI, art. 146-148) fac din legea fundamentală adoptată în 1991 o **constituție rigidă**.

§23. Revizuirea din 2003 a Constituției[2]

Constituția României a fost revizuită prin Legea nr. 429 din 19 septembrie 2003,[3] aprobată prin Referendumul din 18-19 octombrie 2003.[4] Inițiativa revi-

[1] În general (atunci când problema nu este pur și simplu eludată) se admite că justiția nu a fost liberă de ingerințele politicului, cel puțin până la revizuirea din 2003.

[2] M. CONSTANTINESCU, I. MURARU, A. IORGOVAN, *Revizuirea Constituției. Explicații și comentarii*, Rosetti, București, 2003; M. CONSTANTINESCU, A. IORGOVAN, I. MURARU, E.S. TĂNĂSESCU, *Constituția României revizuită. Comentarii și explicații*, Ed. C.H. Beck, București, 2004; V. DUCULESCU, G. DUCULESCU, *Revizuirea Constituției – Istoric. Drept comparat. Documente. Opinii*, Ed. Lumina Lex, București, 2002; MURARU, TĂNĂSESCU I, pp. 107-109; M. SAFTA, *Drept constituțional și instituții politice*, Vol. I., *Teoria generală a dreptului constituțional. Drepturi și libertăți*, Ed. Hamangiu, București, 2013, pp. 123-129.

[3] Lege publicată inițial ca „lege de revizuire a Constituției României" în M. Of. nr. 669 din 22 septembrie 2003, iar, după revizuire, a fost publicată cu nr. 429, în M. Of. din 23 octombrie 2003. În fine, conform art. ultim din versiunea revizuită, ea a fost republicată de către Consiliul Legislativ, cu reactualizarea denumirilor, dându-se textelor o nouă numerotare, în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003.

[4] Printr-o modificare de ultimă oră a Legii referendumului, s-a făcut posibilă desfășurarea acestuia pe durata a două zile succesive (O.U.G. nr. 92/2003, M. Of. nr. 710 din 10 octombrie 2003).

zuirii a venit din partea grupurilor parlamentare ale PSD, PNL, PD și UDMR.[1] Singurul partid care s-a împotrivit revizuirii a rămas PRM. Modificarea legii fundamentale a fost necesară în primul rând pentru a face posibilă integrarea României în UE și aderarea la NATO, punând de acord prevederile constituționale cu dispozițiile Tratatului constitutiv al Comunității Europene și cu celelalte tratate europene.

În formularea sintetică a profesorului Ștefan Deaconu,[2] implicațiile constituționale ale aderării la UE și ale intrării în NATO sunt următoarele:

- schimbarea funcțiilor forțelor armare (modificări aduse art. 118)[3];
- reevaluarea atribuțiilor CSAT (modificarea art. 119);
- respectarea dispozițiilor acquis-ului european privitoare la libera circulație a capitalurilor, la dreptul cetățenilor europeni de a investi și de a dobândi bunuri în condiții de egalitate cu cetățenii români (revizuirea art. 44);
- circumstanțierea interdicției constituționale privitoare la extrădarea cetățenilor români (revizuirea art. 19).

În al doilea rând, practica politică și constituțională din deceniul care a urmat adoptării Constituției a evidențiat anumite disfuncționalități în procesul decizional al autorităților publice.[4] Apoi, protecția eficientă a drepturilor și a libertăților fundamentale reclama garanții mai efective și anumite precizări exprese în textul constituțional. În fine, textul legii fundamentale a mai cunoscut anumite reformulări și îmbunătățiri „estetice", care, prin ele însele, nu ar fi justificat adoptarea unei legi speciale de revizuire, dar care puteau fi operate cu ocazia unei revizuiri mai ample.[5]

Modificările cele mai remarcabile s-au produs în domeniul instituțiilor politice. Urmând din nou sinteza elaborată de profesorul Ștefan Deaconu, precizăm principalele inovații:[6]

---

[1] Aceste grupuri însumau peste 70% din numărul total al parlamentarilor, depășind cu mult pragul de o pătrime din numărul membrilor uneia din camere, stipulat de art. 146, alin. (1) [corespunzând actualului art. 150 alin. (1)].

[2] DEACONU, pp. 104-105.

[3] Precizăm că articolele din Constituție sunt indicate după noua numerotare, adoptată în urma revizuirii.

[4] Un exemplu în acest sens îl reprezintă criza din decembrie 1999, în legătură cu demiterea primului ministru de către Președintele României.

[5] În această categorie intră revizuirea art. 41 (44 în urma renumerotării), alin. (2), privind proprietatea privată. Textul inițial utiliza formula „proprietatea privată este ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular." Versiunea revizuită, nu tocmai ireproșabilă, menține „ocrotirea", dar adaugă și ideea de garantare (oricum prezentă în primul alineat al aceluiași articol). Modificări pur cosmetice apar în cazul art. 40 (fost 37): cetățenii se pot asocia liber în partide politice, în sindicate și în alte forme de asociere (revizuirea adaugă în enumerare cuvântul „patronate"); sau în cel al art. 50 (fost 46): în loc de „protecția persoanelor handicapate", avem „protecția persoanelor cu handicap."

[6] DEACONU, pp. 105-106.

Sporirea atribuțiilor Curții Constituționale. Curtea dobândește atribuția de a controla constituționalitatea tratatelor internaționale înainte de ratificare [art. 146 lit. b)], de a soluționa conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice, la cererea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a primului-ministru sau a președintelui Consiliului Superior al Magistraturii [art. 146 lit. e)] și de a îndeplini și alte atribuții prevăzute de legea organică a Curții [art. 146 lit. l)]. Este reformulată dispoziția din art. 146 lit. d), referitoare la excepția de neconstituționalitate. Aceasta poate fi invocată doar în fața instanțelor judecătorești *sau de arbitraj comercial* (adaos inserat prin legea de revizuire), *precum și direct de către Avocatul Poporului.* Prin această ultimă modificare, Avocatul Poporului dobândește o importanță considerabil mărită.[1]

Sporirea rolului justiției și garantarea independenței judecătorului. Toți judecătorii – inclusiv stagiarii – sunt de acum înainte inamovibili, în condițiile legii. Consiliului Superior al Magistraturii îi revin atribuții lărgite în domeniul numirii, al promovării, al transferării și al sancționării magistraților.

Înlăturarea competențelor jurisdicționale ale Curții de Conturi.

Departajarea atribuțiilor celor două Camere ale Parlamentului. Legile sunt adoptate în două etape: examinarea prealabilă în camera de reflecție, în termen de cel mult 45 de zile (60 în cazul codurilor sau al proiectelor mai complexe, urmată de adoptarea legii de către camera de decizie. Art. 75 al Constituției revizuite stabilește limitativ situațiile în care Camera Deputaților este cameră de reflecție (și, implicit, Senatul este cameră decizională). În toate celelalte situații, puterea decizională revine Camerei Deputaților.

După 2003 au mai existat două tentative de revizuire a legii fundamentale. Prima a apărut ca urmare a referendumului din noiembrie 2009, în care majoritatea votanților a răspuns pozitiv celor două întrebări formulate de Președintele României: dacă doresc instituirea unui Parlament unicameral și dacă aprobă reducerea numărului de parlamentari la cel mult 300. Primul ministru Emil Boc a prezentat Președintelui o propunere de revizuire, în care principalele modificări vizau textele referitoare la structura bicamerală a Parlamentului, care urma a fi înlăturată.[2] Președintele și-a însușit această propunere și, în baza art. 150 din Constituție, a înaintat-o Parlamentului în 2011.[3]

---

[1] Importanța acestei atribuții rezidă mai ales în aceea că ordonanțele Guvernului sunt susceptibile de a fi supuse controlului de constituționalitate doar pe cale de excepție. Avocatul Poporului este singurul abilitat să atace o ordonanță a Guvernului din proprie inițiativă, fără a aștepta declanșarea unui proces în care respectiva ordonanță să fie relevantă.

[2] Au existat însă și alte modificări: de exemplu erau revizuite dispozițiile art. 44 (dreptul de proprietate), în sensul eliminării prezumției de dobândire licită a averii. Acest amendament a fost considerat neconstituțional de către Curtea Constituțională.

[3] Vezi decizia nr. 799 din 17 iunie 2011 a Curții Constituționale, asupra proiectului de lege privind revizuirea Constituției (M. Of. nr. 440 din 23 iunie 2011).

Deși șansele de adoptare a unei asemenea legi de revizuire erau minime și au scăzut încă și mai mult în urma schimbării majorității în Parlament și a formării unui guvern USL (mai 2012), iar oportunitatea renunțării la bicameralism este discutabilă în cel mai înalt grad, o inițiativă formală de revizuire a Constituției se cuvenea tratată cu seriozitate. Nu există îndoială asupra rezultatului final – respingerea inițiativei – dar această respingere trebuia făcută deschis, în plen, de către ambele Camere ale Parlamentului și nu tacit, prin ignorarea ei și încălcarea procedurilor constituționale.[1]

O nouă inițiativă a fost declanșată în 2013, de către parlamentarii coaliției majoritare (USL). A fost înființată în acest sens o comisie constituțională, sub conducerea președintelui Senatului, dl. Crin Antonescu. În 2014, dl. Antonescu s-a retras din comisie, iar funcția de președinte a fost preluată ulterior de vice-președintele Senatului, dl. Ioan Chelaru. Comisia a formulat o propunere de revizuire, asupra căreia s-a pronunțat din oficiu Curtea Constituțională în baza art. 146 lit. a) teza ultimă.[2] Curtea a apreciat ca fiind neconstituționale 26 de modificări din propunerea de revizuire.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

[1] A fost avansată în acest sens explicația votului masiv din decembrie 2012 la alegerile parlamentare, în favoarea USL, formațiune ostilă propunerilor conținute în referendumul consultativ din 2009 și, mai ales, ideii de parlament unicameral. Acest scor favorabil (circa 60% din voturi) ar exprima revenirea asupra deciziei exprimate prin referendum și ar justifica ignorarea procedurii deja inițiate de revizuire a constituției.

[2] Decizia nr. 80 din 16 februarie 2014 asupra propunerii de revizuire a Constituției (M. Of. nr. 246 din 7 aprilie 2014).

Capitolul II. Deciziile politice fundamentale ale constituantului român

§24. Noțiunea de decizie fundamentală

Textul constituției are un caracter complex și eterogen. Alături de dispozițiile consacrând decizii esențiale pentru fizionomia juridică a unei comunități politice concrete întâlnim reguli de detaliu, precizând modalitățile în care asemenea decizii sunt aplicate în practică. Teoretic, textul constituțional în ansamblul său are aceeași forță juridică, modificarea sa reclamând respectarea procedurii speciale de revizuire a constituției. Astfel, sunt puse pe același plan sub aspect formal dispozițiile referitoare la separația puterilor sau la garanțiile drepturilor fundamentale cu regulile privind structura parlamentelor, sesiunile și ședințele parlamentare, organizarea internă a camerelor (/camerei), atribuțiile precise ale șefului statului sau ale guvernului.

Evident, anumite modificări concertate ale unor asemenea dispoziții speciale pot dilua sau eroda substanțial deciziile politice fundamentale precum cele asupra organizării democratice a autorităților publice, a separației puterilor sau a caracterului unitar ori federal al statului. Există totuși un spațiu de manevră destul de larg care permite modificarea acestor reguli speciale fără a afecta fizionomia de ansamblu a statului. Pe de altă parte, utilizând procedura constituțională de revizuire a legii fundamentale, forțe politice interesate ar putea utiliza mecanismele democratice ale statului de drept pentru a submina ordinea juridică existentă și a înlătura constituția chiar cu instrumentele concepute de fapt în vederea apărării sale. După cum am precizat anterior, în ultimele decenii legiuitorii constituanți ai unor state democratice au fost preocupați să sustragă anumite norme fundamentale pericolului unor eventuale modificări pe calea procedurii de revizuire a constituției, proclamând caracterul nerevizuibil al unor dispoziții consacrate în aceasta.[1]

Trebuie să observăm însă că aceste dispoziții au un caracter strict defensiv; sunt menționate de regulă acele dispoziții care sunt considerate a fi expuse cu mai mare probabilitate unei modificări și nu neapărat toate acele norme care ar prezenta în ochii legiuitorului constituant importanța centrală în economia textului legii fundamentale. Poziția eminentă a unor dispoziții declarate nerevizuibile reiese implicit din faptul consacrării lor ca atare, dar omisiunea interdicției de a

[1] Este cazul dispozițiilor art. 152 din Constituția României, revizuită, ale art. 79 din Legea Fundamentală a Germaniei sau ale art. 89 alin. ultim din Constituția Franței.

revizui o normă nu implică neapărat relevanța scăzută a acesteia. Cu alte cuvinte, regulile privind limitele materiale ale revizuirii constituției – consacrate în art. 152 al Constituției noastre – reprezintă un indiciu important în decelarea deciziilor fundamentale ale constituantului român, dar nu și un criteriu absolut și exclusiv în acest sens. Determinarea concretă a deciziilor politice fundamentale ale constituantului comportă un anumit grad de subiectivitate. Pe de altă parte se cuvin luate în considerare circumstanțele istorice, politice, economice, sociale și culturale ale epocii, care oferă de multe ori cheia înțelegerii și interpretării corecte a textului constituțional. Climatul politic intern și internațional, constelația de forțe implicate în jocul politic, evoluția societății și a mentalităților pot relativiza anumite consacrări normative care la momentul redactării lor păreau să aibă o importanță centrală în economia textului constituțional, fiind chiar consacrate ca nerevizuibile.

Avem în vedere de exemplu dispoziția art. 1 alin. (1) teza I din Constituția noastră: „România este stat național...", care reia într-o formă ușor schimbată prima teză a Constituției din 29 martie 1923. Respectul și fidelitatea manifestate față de formele și tradițiile democrației românești ante- și interbelice sunt de înțeles. Faptul că din perspectivă politică și istorică România este stat național, adică realizarea în practică a unui proiect statal al unor elite politice din secolul al XIX-lea, însușit treptat de marea majoritate a populației teritoriilor ce vor face ulterior parte din statul unitar român este indiscutabil. Însă consacrarea în legea fundamentală a unor fapte — fie ele și adevăruri evidente – nu este întotdeauna oportună. Conștiința națională a unui popor poate fi promovată și susținută printr-o guvernare competentă și eficientă, printr-o economie viabilă și competitivă și printr-o politică inteligentă și consecventă în domeniile culturii, educației și cercetării. Evidențierea frecventă și emfatică a identității naționale și a caracterului național al statului poate duce la iritarea inutilă a unor minorități și la percepții greșite, uneori ostile din partea altor state, cu atât mai mult cu cât constituțiile europene postbelice evită utilizarea sintagmei de „stat național". Comunitate politică bazată pe profunde afinități culturale, etnice, lingvistice și – într-o anumită măsură – religioase, națiunea nu are nevoie de atestarea unei adunări parlamentare – fie ea și constituantă – și nici de o consacrare expresă în lege a rolului său în cadrul statului. Pe de altă parte, lipsa coeziunii interne și a voinței de a menține comunitatea istoric constituită nu pot fi suplinite de forța juridică a unei consacrări constituționale. Caracterul național al statului român ține de domeniul faptelor și nu de cel al normativității.

Chiar dacă inserarea termenului de „stat național" în textul constituției este – pentru motivele indicate mai sus – criticabilă, evoluția politică și constituțională a României din ultimul deceniu a infirmat posibilele temeri privitoare la impunerea unei viziuni etnocentrice, susținute de un discurs demagogic naționalist, temeri alimentate printre altele și de formularea menționată. Angajamentul clar (deși

limitat uneori la o simplă retorică) față de drepturile omului, atitudinea destul de pragmatică și flexibilă față de problemele și interesele minorităților concomitent cu preocuparea firească față de identitatea națională a majorității precum și opțiunea fermă pentru integrarea euro-atlantică au dezamorsat potențialul „coroziv" al acestei formule. În privința raporturilor inter-etnice și a respectării drepturilor minorităților, statul român nu se abate decisiv de la canonul european în materie. Prin urmare, formula „România – stat național" nu reprezintă expresia unei decizii fundamentale a constituantului român. Această concluzie mai este susținută și de un alt argument: o decizie implică opțiunea între două sau mai multe alternative. Or, consacrarea caracterului național al statului român reprezintă evidențierea (inutilă, după cum am mai precizat) unui fapt și nu opțiunea pentru una din alternative. De asemenea, nu considerăm nici suveranitatea ca opțiune fundamentală a constituantului: suveranitatea este imanentă oricărui stat modern.

În opinia noastră, deciziile politice fundamentale ale constituantului român sunt: democrația reprezentativă și pluralismul politic; statul de drept, statul social, caracterul unitar al statului și integrarea euroatlantică.

§25. Deciziile politice fundamentale ale constituantului român

I. Democrația reprezentativă și pluralismul politic

România este stat democratic, trăsătură care împreună cu pluralismul politic este consacrată în mod expres de Constituție [art. 1 alin. (3)]. Puterea în stat este legitimată prin voința poporului, dispoziția relevantă [art. 2 alin. (1)], precizând în acest sens că: „Suveranitatea națională aparține poporului român care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum."

Caracterul reprezentativ al democrației constituționale din țara noastră este atestat și prin dispozițiile art. 69, care stabilește că în exercitarea mandatului, deputații și senatorii sunt în serviciul poporului [alin. (1)] și că orice mandat imperativ este nul [alin. (2)].

Putem însă remarca faptul că în ultimul secol foarte puține sunt statele nu au consacrat solemn, prin acte constituționale și legislative, caracterul democratic al formei lor de organizare politică: regimurile democratic-parlamentare, la fel ca și autoritare sau totalitare clamează deopotrivă legitimarea lor prin voința națională. Alegerile – chiar libere și corecte – din statele supuse anterior unui sistem totalitar au frecvent rezultate surprinzător de favorabile grupărilor politice asociate vechiului regim, fapt invocat frecvent de acestea pentru a susține caracterul „democratic" al noii puteri. Democrația implică însă – din perspectiva practicii politice europene și americane din ultimele două secole – o participare reală și efectivă a poporului

la definirea problemelor supuse discuției, la găsirea soluțiilor, adoptarea deciziilor și executarea acestora precum și existența în mod efectiv a mai multor soluții și opțiuni reale.

Ceea ce justifică pretenția de legitimitate a democrației reprezentative este **pluralismul politic**. Pluralitatea opiniilor, în privința identificării problemelor și a posibilelor soluții la acestea nu implică nicidecum dezordine sau lipsa unității și a consecvenței pe planul acțiunii. Ordinea, unitatea și consecvența sunt asigurate printr-un guvernământ reprezentativ, responsabil în fața electoratului. Un guvernământ reprezentativ trebuie nu doar să pretindă că guvernează în numele poporului și să se prezinte periodic la alegeri (caz în care învestitura populară poate fi ușor uzurpată), ci să ofere și mijloace de **retroacțiune democratică (feed-back)** asupra procesului decizional. Asemenea mijloace constau în libertatea cuvântului și a presei (art. 30), în dreptul la informație (art. 31), în libertatea întrunirilor (art. 39), în dreptul de asociere, inclusiv în partide politice (art. 40), indirect în garanțiile libertății individuale și în dreptul la apărare (art. 23, respectiv 24) în libertatea de circulație (art. 25), garanția proprietății și libertatea economică (art. 44, respectiv 45). Firește, simpla consacrare în legea fundamentală a unor asemenea instituții nu este suficientă. O bună parte a acestora erau consacrate și în constituțiile comuniste. Mai este necesară existența unor mecanisme sociale viabile care să asigure acestor instituții eficiența și combativitatea. În plus, funcționarea acestor mecanisme este influențată de o serie de factori precum intensitatea și profunzimea conflictelor sociale, disponibilitatea față de dialog, capacitatea de autoorganizare a societății sau a anumitor grupuri sociale sau disponibilitatea actorilor vieții sociale și politice de a respecta regulile jocului chiar și în cazul în care le sunt afectate interesele.

Teoretic, asemenea exigențe ar putea fi satisfăcute și în condițiile unei **democrații directe**: toate deciziile importante în stat sunt adoptate pe baza consultării corpului electoral.

O primă obiecție contra unui asemenea sistem este de ordin pur tehnic: o comunitate mai mare de câteva mii de persoane nu poate fi decât cu greu consultată iar operațiunile electorale de constatare a voinței exprimate printr-un referendum sau plebiscit sunt lungi, anevoioase și costisitoare. În al doilea rând, votul exprimată astfel reprezintă mai degrabă răspunsul – pozitiv sau negativ – al majorității electorilor la o întrebare formulată de organizatorii referendumului. Decisivă prin urmare este nu atât voința reală a majorității cât voința organizatorilor consultării populare; rezultatul depinde de modul în care este formulată o întrebare iar sondajele de opinie permit anticiparea acestuia. Guvernanții pot să nu organizeze un referendum dacă curentul de opinie este ostil soluției preferate de ei, pot să amâne consultarea poporului pentru momentul în care electoratul le va fi favorabil sau să formuleze întrebarea în mod tendențios astfel încât rezultatul să fie influențat. În plus, predispoziția naturală a majorității este de a aproba solu-

țiile deja adoptate, de a prefera o soluție concretă – fie ea și discutabilă – incertitudinii decurgând din indecizie și absența oricărei soluții și de a prefera *status quo*-ul unor situații noi și necunoscute. Nu este de mirare că, în secolul care a urmat Revoluției franceze, **plebiscitele europene au dat invariabil câștig de cauză organizatorilor.** Dincolo de constrângerile și presiunile exercitate de conducerea politică și de administrație, de impunerea uneori a votului deschis, de incorectitudinea operațiunilor electorale, un factor care a acționat constant în favoarea guvernanților l-a reprezentat această predispoziție naturală a majorității față de ordinea existentă și de soluțiile deja adoptate. Prin urmare, democrația directă constituie mai degrabă un mijloc de a oferi guvernanților girul unor repetate confirmări populare a deciziilor lor decât o modalitate de control asupra activității acestora.

Datele problemei se schimbă întrucâtva în cazul unui **referendum.** Poporul nu se mai pronunță aprobând sau respingând o soluție care-i este oferită intempestiv, de către un șef de stat dornic să-și consolideze pe planul legitimității puterea pe care o deține deja în mod efectiv. Consultarea poporului se face – de regulă – în situații prevăzute de normele constituționale, desfășurarea referendumului este reglementată în detaliu prin lege iar posibilitatea reală a unor dezbateri în contradictoriu în condițiile pluralismului politic și ale libertății presei facilitează pronunțarea în cunoștință de cauză a celor consultați.

Totuși, comportamentul electoratului nu diferă esențial în cazul unui referendum. Tendința generală de a prefera *status quo*-ul și de a aproba deciziile deja adoptate joacă un rol deseori determinant. În aceste condiții, ne putem pune întrebarea, de ce mai este oare necesară consultarea directă a poporului în privința unor decizii importante? Nu ar fi mai bine ca adoptarea unor asemenea decizii să se facă de către reprezentanța națională? În principiu, răspunsul la întrebarea din urmă pare să fie pozitiv. Parlamentul poate adopta mai rapid și cu mai puține costuri o asemenea decizie. În plus, dezbaterile parlamentare – care permit chestionarea unor experți în domeniile incidente problemei analizate – oferă mai multe garanții în privința unei examinări serioase și efective a unei probleme în comparație cu atmosfera dominată de discursul nu rareori populist și demagogic care invadează spațiul public cu prilejul consultării corpului electoral. Pe de altă parte, însă, votul parlamentarilor este determinat în mare măsură de calitatea lor de membri ai partidelor de care aparțin; de multe ori ei votează orientându-se în funcție de interesele electorale imediate. Soluțiile utile și juste dar impopulare vor fi în general respinse. Deciziile necesare, dar care implică anumite costuri economice și sociale dureroase, pe care electoratul le înțelege și le aprobă în momentul adoptării, pot determina în viitor o erodare gravă popularității unui partid, mai ales dacă unele formațiuni politice mai mici vor profita de aceste împrejurări printr-un discurs demagogic pentru a-și spori în mod facil ponderea și influența. Aceste pericole pot fi evitate transferând o parte din povara responsabilității

privitoare la o decizie gravă și importantă pe umerii electoratului. În același timp, referendumul constituie – alături de alegerile parlamentare și prezidențiale – un prilej și un mijloc de integrare politică a cetățenilor, consolidând sentimentul de participare la adoptarea deciziilor importante în stat și în societate.

În cazul țării noastre, Constituția prevede trei cazuri de consultare a poporului prin referendum:

- în privința unor „probleme de interes național", din inițiativa Președintelui României, după consultarea Parlamentului (art. 90);
- în privința demiterii Președintelui României, în urma suspendării acestuia de către Parlament, conform art. 95 din legea fundamentală;
- pentru aprobarea revizuirii Constituției, în termen de 30 de zile de la adoptarea de către Parlament a legii de revizuire (art. 147 alin. ultim).

Organizarea și desfășurarea referendumului sunt prevăzute în detaliu în Legea nr. 3/2000.

Până în momentul de față (septembrie 2005), sub imperiul Constituției din 1991 a fost organizat in singur referendum: cel din zilele de 18 și 19 octombrie 2003, în vederea aprobării legii de revizuire a Constituției. S-a putut constata cu acest prilej că electoratul este puțin interesat în prezența la vor pentru o problemă pe care nu o percepe ca urgentă și acută. Deși necesitatea și importanța revizuirii au fost intens mediatizate, iar sondajele de opinie indicau o atitudine majoritar pozitivă față de modificările propuse, prezența la urne a fost slabă, iar condiția stipulată în art. 5 alin. (2) din Legea nr. 3/2000 (participarea a cel puțin jumătate plus unul din numărul persoanelor înscrise în lista electorală) a fost îndeplinită cu greu. Ulterior a fost contestată corectitudinea desfășurării acestui referendum (în special în privința numărului real de participanți), după cum a fost criticat și faptul modificării prin ordonanță de urgență a legii, cu mai puțin de două săptămâni înainte de data prevăzută pentru referendum, pentru a permite desfășurarea acestuia în două zile succesive.

Referendumul a devenit din nou o temă de discuție publică, în urma declarațiilor din 14 septembrie 2005 ale Președintelui României, referitoare la necesitatea consultării prin referendum a poporului român în legătură cu abandonarea bicameralismului și adoptarea scrutinului uninominal. O primă observație de text: consultarea poporului prin referendum este prevăzută de art. 90 din Constituție.[1] Art. 12 din Legea nr. 3/2000 enumeră problemele de interes național.[2] Reorga-

[1] Articolul menționat prevede că: „Președintele României, după consultarea Parlamentului, poate cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința cu privire la probleme de interes național."

[2] Este vorba de adoptarea unor măsuri privind reforma și strategia economică a țării precum și de decizii politice deosebite privind regimul general al proprietății publice și private; organizarea administrației publice locale, a teritoriului precum și regimul general privind autonomia locală; organizarea generală a învățământului; structura sistemului național de apărare, organizarea armatei, participarea forțelor armate la unele operațiuni internaționale; încheierea, semnarea sau ratificarea

nizarea Parlamentului şi reforma sistemului electoral nu sunt incluse în această enumerare şi nici nu pot fi incluse nici măcar pe calea unei interpretări mai largi. Conform legii, Preşedintele nu poate decide organizarea unui referendum pe aceste teme. Pe de altă parte se poate observa că, enunţând limitativ cazurile de „interes naţional", acest articol din lege este neconstituţional.[1] Textul constituţiei permite expres şefului statului să organizeze un referendum privitor la „probleme de interes naţional". Nu credem că reorganizarea Parlamentului nu ar fi o problemă „de interes naţional", şi nici că legiuitorul din 2000 atunci când a omis să menţioneze această problemă (şi multe altele), fără a recurge nici măcar la o clauză finală „salvatoare" (care să permită lărgirea, în anumite condiţii, a listei), a dorit să statueze implicit că domeniile omise ar fi de interes local, regional sau internaţional, dar nicidecum naţional. Intenţia legiuitorului a fost de a interzice şefului statului să consulte poporul prin referendum în orice altă problemă decât cele din lista expres prevăzută în textul art. 12 din acea lege. Constituantul însă a abilitat Preşedintele să consulte poporul în orice probleme de interes naţional; dacă ar fi dorit să permită legiuitorului ordinar sau organic să limiteze sau să condiţioneze opţiunea Preşedintelui în acest sens, atunci formularea textului legii fundamentale ar fi fost alta: „Preşedintele României (...) poate cere poporului să-şi exprime voinţa prin referendum, în cazurile şi condiţiile prevăzute de lege / de legea organică".[2]

Singura condiţionare a constituantului priveşte consultarea prealabilă a Parlamentului (şi nicidecum urmarea opiniei majorităţii parlamentare). Singura limită substanţială ce poate fi dedusă din formularea art. 90 priveşte interdicţia ca Preşedintele să organizeze un referendum pentru o problemă minoră; orice problemă de interes naţional este însă aptă să fie supusă poporului printr-un referendum.

Mai este de remarcat că, în baza textului constituţional, poporului nu i se cere un aviz sau o opinie ci „să-şi exprime voinţa". Deşi rezultatul unui referendum

---

unor acte internaţionale pe durată nedeterminată sau pe o perioadă mai mare de 10 ani; integrarea României în structurile euroatlantice şi regimul general al cultelor.

[1] Menţionăm că înainte de a promulga această lege, Preşedintele României a sesizat Curtea Constituţională în privinţa neconstituţionalităţii mai multor articole din acest act normativ. În privinţa art. 12, în sesizare se menţiona doar litera ultimă [art. 12 alin. (1) lit. B pct. h)], al cărei cuprins era următorul: [sunt probleme de interes naţional ...] h) alte probleme propuse Parlamentului de către Preşedintele României în exercitarea atribuţiilor sale constituţionale.". Prin Decizia nr. 70/5 mai 1999 (M. Of. nr. 221 din 19 mai 1999 = CCDH, 2000, pp. 21-48), Curtea a decis că dispoziţiile respective sunt neconstituţionale în ceea ce priveşte expresia „propuse Parlamentului", aderând la punctul de vedere al autorului sesizării, care propunea reformularea textului, cu eliminarea expresiei menţionate. În versiunea finală a legii însă, dispoziţia respectivă a dispărut în întregime. Dacă ar fi fost păstrată, ea ar fi jucat rolul de „clauză salvatoare", ei subsumându-se toate celelalte cazuri în care şeful statului poate cere poporului să-şi exprime voinţa asupra unor probleme de interes naţional.

[2] De exemplu, constituantul a condiţionat expres îndeplinirea unor atribuţii prezidenţiale de prevederile legii în art. 94 lit. c), cu privire la numirea funcţionarilor publici.

organizat în baza art. 90 nu are nicidecum forța obligatorie a unei legi, el va exercita o considerabilă asupra clasei politice și a Parlamentului; cei care-l vor ignora sau vor acționa în sens contrar riscă să plătească enormul preț politic al sfidării deliberate și ostentative a voinței electoratului. Datorită autorității politice deosebite a rezultatului unui astfel de referendum, există temerea că prin inițiativa organizării sale (mai ales într-o problemă sensibilă precum cea a structurii Parlamentului și a sistemului electoral), șeful statului poate forța mâna legiuitorului; în plus un astfel de referendum constituie o intruziune a executivului în domeniul decizional al legislativului și amintește de practicile autoritariste ale tuturor dictatorilor de la Napoleon încoace, care au recurs frecvent la plebiscit pentru a-și impune punctul de vedere, ocolind sau anihilând mecanismele parlamentare.

În opinia noastră, nu putem vorbi de o intruziune a executivului în sfera puterii legiuitoare. Executivul a uzurpat de altfel frecvent prerogativele legislativului prin numărul inadmisibil de mare de ordonanțe de urgență, practică nici până în prezent total abandonată. Un referendum la 10 sau 15 de ani nu are cum să agraveze în mod sensibil lucrurile. Referendumul este prevăzut de legea noastră fundamentală și nu se poate reproșa unui șef de stat că exercită o atribuție pe care i-o atribuie în mod clar Constituția. Reproșurile pot privi oportunitatea politică sau resorturile ascunse – reale sau imaginare – ale actului, dar în nici un caz constituționalitatea lui. Compararea Președintelui care exercită atribuțiile prevăzute în art. 90 din Constituție cu dictatorii secolului al XIX-lea sau chiar din secolul al XX-lea, care recurgeau frecvent la plebiscit pentru a-și legitima deciziile, este deplasată. Dictatorii recurgeau la plebiscit contra prevederilor constituționale[1]; în tara noastră, atât Alexandru Ioan Cuza în 1864, cât și Carol al II-lea în 1938, au folosit plebiscitul pentru a ocoli sau a înlătura mecanismele constituționale existente și nicidecum pentru a-și exercita atribuții prevăzute de dispozițiile constituționale în vigoare.

În fine, se mai poate obiecta că exercitarea prea frecventă a atribuțiilor prevăzute în art. 90 din Constituție (inițierea unui referendum) poate eroda componenta parlamentară a democrației românești. Evident, în cazul unei singure „abateri" reproșul este cel puțin prematur. Dacă însă șeful statului va recurge în mod repetat și frecvent la referendum, atunci va exista cu adevărat o problemă politică. Însă

[1] A existat și o excepție: Constituția Germaniei din 1919 avea o componentă plebiscitară foarte pronunțată, iar după venirea la putere a lui Hitler, național-socialiștii au recurs frecvent la plebiscit pentru a-și legitima unele decizii. Chiar și aici trebuie să observăm că mecanismul constituțional de acaparare a puterii de către Hitler a vizat revizuirea formală a Constituției (prin celebra „lege de împuternicire" din 24 martie 1933) și nu înlăturarea ei printr-un plebiscit. În privința unei ample și documentate expuneri a instituției consultării directe a poporului în regimul Constituției de la Weimar, vezi C.C. ANGELESCO, *La Consultation directe du peuple, en dehors de l'élection d'après la Constitution de Weimar*, Paris, Librairie des Facultés Emile Muller, 1933.

sunt de făcut două observații. În primul rând, soluția nu constă în a-l combate pe șeful statului pe motiv de neconstituționalitate: textul legii fundamentale este în favoarea lui. Soluția poate consta numai în revizuirea art. 90, în sensul restrângerii, condiționării sau chiar al eliminării atribuției prezidențiale de a iniția un referendum. În al doilea rând, probabilitatea survenirii unei asemenea situații este destul de scăzută. Un prim referendum poate capta atenția și interesul electoratului, în special pe o temă punctuală, cum este cea a reorganizării Parlamentului. La a doua consultare (mai ales la un interval scurt de timp), interesul va scădea probabil în mod considerabil, iar, în caz de recidivă, este destul de greu de crezut că se va întruni numărul minim de participanți cerut de legea referendumului.

Chiar dacă în principiu, consultarea poporului prin referendum este antinomică față de democrația reprezentativă, **o anumită componentă referendară a constituției se poate dovedi utilă**. În măsura în care nu se abuzează de recursul la voința poporului prin organizarea frecventă a unor asemenea consultări, referendumul constituie un important mijloc de realizare a retroacțiunii democratice asupra deciziilor conducătorilor. Faptul că legea noastră fundamentală prevede (în subsidiar) exercitarea suveranității naționale prin referendum nu **afectează însă caracterul de democrație reprezentativă** a statului român.

Pluralismul politic este consacrat de art. 1 alin. (3) drept una din valorile fundamentale în statul român. Conform art. 8 alin. (1), în societatea românească, pluralismul este o condiție și o garanție a democrației constituționale. Partidele politice se constituie și își desfășoară activitatea în condițiile legii, contribuind la definirea și exprimarea voinței politice a cetățenilor, respectând suveranitatea națională, integritatea teritorială, ordinea de drept și principiile democrației [art. 8 alin. (2)]. În privința ancorării pluralismului politic în realitatea vieții noastre politice și constituționale se cuvin făcute anumite observații: în primul rând situația inițială a democrației noastre postdecembriste a fost una deloc de invidiat, mult mai proastă decât a celorlalte state din centrul și estul Europei. Preluarea puterii și a controlului absolut în societate de către comuniști s-a făcut într-o primă etapă prin constituirea unor formațiuni politice satelit, desprinse din partidele democratice (numite de ei „istorice") sau cu denumiri deliberat asemănătoare cu ale acestora, formațiuni reunite cu comuniștii în alianțe politice și electorale largi („fronturi" sau „blocuri"), care pretindeau că înglobează „toate forțele democratice ale națiunii", în contrast cu partidele „burgheze" sau „istorice". După eliminarea acestora din urmă (prin intimidarea adepților, acuzații de „fascism", de „naționalism" sau de „trădare de țară", alegeri măsluite, măsuri polițienești de represiune și, în fine, arestarea liderilor urmată de procese regizate), în etapa a doua, jocul politic democratic era mimat, cu participarea doar a partidelor agreate de comuniști, cărora le revenea un rol de pură figurație. În cazul României, eliminarea partidelor ostile a fost urmată de dispariția (prin absorbție, dizolvare sau autodizolvare) partidelor satelit, partidul comunist rămânând singurul pe scena

politică.[1] Coexistența pe scena politică a mai multor partide, însoțită de mimarea, oricât de stângace, a unor aparențe de viață politică normală, a unor dezbateri democratice și a unei opoziții parlamentare au constituit factori care au accelerat în statele central-europene apariția și consolidarea unui pluralism politic real și efectiv precum și a unei democrații funcționale. Prin simulacrul de democrație, opinia publică a dobândit măcar imaginea a ceea ce trebuie să fie o democrație adevărata; contrafacerile grosolane au trezit sau au menținut gustul și interesul pentru produsul original.

Lipsită de experiența unei dispute parlamentare, fie ea și mimată, și a dialogului politic și social cu participarea mai multor actori pe scena politică, societatea românească se afla în decembrie 1989 într-o stare de confuzie și dezorientare. Modul în care a apărut „Frontul Salvării Naționale", organizație care grupa „toate forțele sănătoase ale țării", transformată ulterior în partid politic (purtând același nume, care, grație prestației zeloase a singurului post de televiziune de atunci, era asociat răsturnării cuplului Ceaușescu), aserțiunile unor lideri politici importanți, conform cărora noțiunea de partid politic ar fi fost depășită și de domeniul trecutului, în prezent fiind preferabile forme mai largi de asociere politică, ca de exemplu Forumul Democratic din Cehoslovacia sau sindicatul Solidaritatea din Polonia,[2]

---

[1] Spre deosebire de celelalte state satelit ale URSS. Conform unei lucrări publicate în epoca comunistă (*Partide și organizații comuniste din țările lumii (agendă)*, Ed. Politică, București, 1983), în Polonia, Partidul Muncitoresc Unit Polonez coexista cu Partidul Țărănesc Unit și cu Partidul Democrat; toate partidele erau reunite în „Frontul Unității Poporului" (propunându-se ulterior reorganizarea acestuia ca „Front al Înțelegerii Naționale"), în Cehoslovacia, Partidul Comunist din Cehoslovacia împărțea scena politică cu Partidul Libertății, Partidul Reconstrucției Slovace, Partidul Socialist Cehoslovac și Partidul Poporului Cehoslovac (toate reunite în „Frontul Național din Republica Socialistă Cehoslovacă), în Ungaria, Partidul Muncitoresc Socialist Ungar deținea monopolul reprezentării politice a societății (formând împreună cu alte organizații de masă „Frontul Popular Patriotic"), în fosta Republică Democrată Germană, Partidul Socialist Unit din Germania coexista cu Partidul Democrat-Țărănesc din Germania, Uniunea Creștin-Democrată din Germania, Partidul Liberal-Democrat din Germania și Partidul Național-Democrat din Germania (reunite în „Frontul Național"); chiar și în privința Bulgariei este atestată, alături de Partidul Comunist Bulgar, Uniunea Populară Agrară din Bulgaria, partener cu organizațiile pur comuniste în „Frontul Patriei" (vezi lucrarea citată, pp. 323, 280-281, 342, 294-295, respectiv 278).

[2] Această asimilare este abuzivă și irelevantă. Este abuzivă întrucât cele două organizații democratice anticomuniste s-au format anterior prăbușirii regimurilor totalitare din țările respective, la care de altfel au contribuit. Fondatorii lor nu au avut la dispoziție nici postul de televiziune oficial și nici presa, iar membrii lor s-au expus unor riscuri, uneori considerabile, atunci când au aderat la ele. Acestor organizații le revine meritul unei rezistențe deschise față de regim, al unei atitudini curajoase contra unui sistem opresiv al cărui colaps nu părea a fi încă iminent în momentul creării lor. FSN a fost creat după prăbușirea clanului Ceaușescu, intrarea în rândurile sale implica șansa de accedere rapidă în ierarhia politică și nicidecum ostracizarea. Comparația FSN cu organizațiile menționate este și irelevantă. Acestea din urmă au apărut în circumstanțe diferite; fondatorii lor doreau să realizeze o opoziție față de regim în cadrul juridic și instituțional permis de acesta.

precum şi pretenţia unora de a considera suficientă o „democraţie în Cadrul Frontului" şi inutilă existenţa altor partide politice au constituit factori care au perturbat grav climatul necesar cristalizării pluralismului politic.

Dispariţia bruscă şi neaşteptată a terorii totalitare, a presiunilor sistematice şi omniprezente din partea aparatului de partid şi a Securităţii, faptul că dintr-o dată televiziunea publică emitea pe post mesaje şi opinii contrare celor transmise obsesiv de decenii şi, în fine, bucuria nesperatei eliberări au creat o atmosferă de entuziasm general şi de încredere nestrămutată în bunul mers al societăţii de acum încolo. Lucrurile păreau a fi rezolvate de la sine prin formarea şi consolidarea unei noi puteri care se dezicea energic de regimul lui Ceauşescu şi de practicile sale; în acele momente neîncrederea de principiu în guvernanţi, premisa oricărei gândiri democratice, a fost cu totul abandonată. Atitudinea critică faţă de noua putere era privită – nu în ultimul rând datorită prestaţiei deplorabile a presei obediente şi a televiziunii – ca manifestare a ostilităţii faţă de Revoluţie, faţă de poporul român sau chiar ca rezultat al cointeresării din afară de anumite „forţe străine" ostile României. Existenţa partidelor politice a fost privită nu ca manifestare absolut firească şi de la sine înţeleasă a libertăţii de asociere, ci ca rezultat al atitudinii (poate prea) binevoitoare a autorităţilor care, printr-o reglementare expresă, au creat „cadrul legal de funcţionare" al partidelor politice.[1] De prisos să mai precizăm că, într-un un stat de drept şi într-o societate democratică, un drept precum libertatea de asociere este de la sine înţeles şi inerent fiinţei umane; existenţa sa nu necesită o confirmare prealabilă prin lege sau alt act al autorităţilor statele, legea putând interveni doar pentru a limita şi condiţiona existenţa acestui drept, neavând însă un caracter constitutiv în privinţa sa. Chiar şi mai târziu, în cursul campaniei electorale din toamna anului 1996, unii politicieni şi-au asumat meritul consacrării pluralismului politic în România prin adoptarea Decretului-lege nr. 8/1989.

În cei aproape 16 ani scurşi de la prăbuşirea regimului Ceauşescu, evoluţia politică a societăţii româneşti a dus la acceptarea treptată a exigenţelor unui real pluralism politic. Alternanţele la guvernare, deschiderea treptată a mass media faţă de discursul practicat de preopinenţi, apariţia mai multor posturi de televiziune, precum şi presiunile şi influenţele din exterior au moderat treptat severitatea confruntării politice.

Apariţia unei organizaţii fără obiective manifest şi primordial politice era mai uşoară în acele împrejurări; ea se putea adresa mai uşor şi în mod direct cetăţeanului, dezamăgit de figuraţiile şi impostura de pe scena politică şi alergic la pronunţarea cuvântului „partid", întotdeauna asociat cu comunismul; în împrejurări normale, creatorii acestor organizaţii ar fi format poate ei înşişi un partid.

[1] Acest act - Decretul-lege nr. 8/1989 – a fost adoptat la 31 decembrie (M. Of. nr. 9 din 31 decembrie 1989). Unele partide (precum Partidul Naţional-Ţărănesc Creştin şi Democrat) s-au înfiinţat anterior acestei date.

II. România – stat de drept

Principiul statului de drept consacrat în art. 1 alin. (3) al Constituției: „România este stat de drept, democratic și social ...". Firește, simpla adeziune formală nu este suficientă pentru a transforma țara noastră într-un adevărat stat de drept; adeziunea respectivă trebuie să-și găsească confirmarea în instituțiile și reglementările concrete ale legii noastre fundamentale, precum și în practica politică și constituțională a autorităților publice.[1] Confruntarea cu exigențele acestui principiu poate releva disfuncționalități și aspecte criticabile în cazul oricărui stat din trecut sau prezent. Pe de altă parte, evoluția complexă a problemelor sociale, economice, culturale sau ale mediului pun în permanență autoritățile în fața unor noi provocări. Reglementarea acestor situații implică aproape întotdeauna decizii care afectează drepturile fundamentale ale unor cetățeni, creează nemulțumiri și duc la controverse. În privința statelor membre ale Uniunii Europene însă, putem constata o preocupare constantă și serioasă, datând de decenii în cazul membrilor mai vechi ai acesteia, de remediere a deficiențelor existente sau apărute pe parcurs. Examinarea performanțelor politice ale acestor țări din perspectiva statului de drept reclamă o analiză a modului practic de aplicare exigențelor acestui principiu. Bilanțul statelor europene este în general pozitiv iar existența unor mecanisme politico-juridice internaționale regionale și supranaționale constituie o garanție a menținerii acestor standarde.

Seriozitatea și efectivitatea aplicării practice a principiului statului de drept în țara noastră impune de asemenea o **discuție în raport cu exigențele concrete ale acestui principiu**.

Separația puterilor de stat, unul din cele mai importante corolarii ale statului de drept, este consacrată în art. 1 alin. (4) din Constituție. Puterea legislativă este limitată și controlată prin controlul constituționalității legilor exercitate de Curtea Constituțională și prin alegeri parlamentare periodice. Puterea executivă este limitată și controlată prin responsabilitatea față de Parlament, prin răspunderea ministerială, prin posibilitatea suspendării și a demiterii Președintelui României, prin controlul judecătoresc pe calea contenciosului administrativ și supunerea față de lege a administrației, prin controlul de constituționalitate asupra ordonanțelor Guvernului, precum și prin alegerea periodică a unor autorități administrative locale. Desfășurarea legală și corectă a alegerilor este controlată de instanțele judecătorești (iar în cazul alegerilor prezidențiale, de Curtea Constituțională). Supunerea judecătorilor față de lege, existența mai multor trepte de jurisdicție, precum și caracterul public al dezbaterilor permit

[1] Pentru o critică severă și argumentată (expusă însă cam sintetic) a performanțelor autorităților române în privința exigențelor statului de drept, vezi C.-L. POPESCU, *Metastaza statului de drept și democratic în România*, în RRDO nr. 29 (2005), pp. 4-11.

limitarea şi controlul puterii judecătoreşti. Separaţia puterilor în stat este însă pusă în discuţie de practica de peste un deceniu a guvernelor care s-au succedat în România de a rezolva expeditiv problemele de ordin legislativ prin ordonanţe de urgenţă.[1] Instituţia delegării legislative este întrucâtva antinomică faţă de principiul separaţiei puterilor şi nu a fost decât cu greu asimilată în sistemul acestuia. Atitudinea sistematică a executivului nostru de a scurt-circuita procesul decizional legislativ prin emiterea promptă şi repetată de ordonanţe de urgenţă pune serios sub întrebare fermitatea angajamentului României la principiile statului de drept.

O problemă deosebită o reprezintă **independenţa justiţiei**; consacrată formal şi garantată ca „valoare supremă" în statul român [art. 1 alin. (3)], susţinută de instituţii şi precum inamovibilitatea judecătorească şi Consiliul Suprem al Magistraturii, ea reprezintă un capitol în privinţa căruia ţara noastră a fost multă vreme şi a rămas deficitară faţă de standardele europene, din punct de vedere al negociatorilor tratatului de aderare a României la UE. Gradul de independenţă a justiţiei depinde însă de foarte mulţi factori; consacrarea constituţională singură este tot atât de eficientă ca şi în cazul unei eventuale rezolvări a subdezvoltării economice ori eliminări a corupţiei prin stipularea în legea constituţională a unor dispoziţii care să interzică respectivelor fenomene să se producă. O importanţă mult mai mare revine legilor de organizare judecătorească, reglementării cazurilor de incompatibilitate, politicii de personal în selectarea magistraţilor şi în privinţa promovării profesionale, asigurării unui statut social corespunzător pentru magistraţi precum şi a unui număr suficient de posturi pentru a evita supraaglomerarea completelor de judecată. Sub toate aceste aspecte, percepţia publicului este încă, preponderent negativă.

Respectul autorităţilor faţă de **drepturile şi libertăţile fundamentale** reprezintă un alt aspect de importanţă crucială în aprecierea efectivităţii aplicării principiului statului de drept. Admiterea ţării noastre în Consiliul Europei, aderarea la Convenţia pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale,[2] precum şi supunerea faţă de jurisdicţia Curţii Europene a Drepturilor Omului sunt factori care au determinat alinierea treptată a autorităţilor publice din ţara noastră la standardelor europene în materie. Rolul principal în acest domeniu revine autorităţilor statului; mecanismele europene pot interveni şi controla modul în care sunt respectate anumite drepturi, însă acţiunea lor este limitată sub aspect temporal

[1] Deşi conduita Guvernului este întrucâtva justificată, mai ales în ultimii ani, datorită necesităţii alinierii rapide a legislaţiei române la aquis-ul comunitar, menţionăm că existau şi alte metode de a rezolva această problemă: procedura legislativă de urgenţă şi asumarea răspunderii Guvernului.

[2] Semnată la Roma pe data de 4 noiembrie 1950. România a aderat la această convenţie prin Legea nr. 30/18 mai 1994, M. Of. nr. 135 din 31 mai 1994.

și substanțial,[1] iar intervenția, producându-se abia după epuizarea căilor judiciare interne, este adesea foarte târzie.

O judecată de ansamblu asupra gradului de respectare sau de nerespectare de către statul român a drepturilor și libertăților fundamentale este greu de dat datorită enormei complexități a problemei; în plus ea este legată de momentul emiterii ei, întrucât datele pentru fiecare aspect concret (libertatea individuală, tratamentul deținuților în închisori, al celor aflați în arest preventiv sau sub anchetă, poziția față de minorități, față de persoanele cu handicap ori față de drepturile copilului, atitudinea față de proprietate, față de dreptul la apărare ori față de libertatea presei etc.) iar datele problemei se pot schimba de la o zi la alta. Un rezultat pe ansamblu foarte satisfăcător nu împiedică existența sau survenirea unor abuzuri deosebit de grave în unele domenii, după cum anumite încălcări grave în domenii concrete nu implică neapărat o atitudine general negativă și sistematică față de drepturile omului.

Totuși, putem constata că în anumite domenii, atitudinea autorităților române a fost mai degrabă negativă. **Problema proprietății** este exemplul cel mai evident în acest sens. Întârzierea nejustificată și inexplicabilă a statului în a reglementa situația bunurilor confiscate ori „naționalizate" de regimul comunist, inclusiv a bunurilor aparținând unor biserici și culte religioase, constituie poate cel mai negativ aspect al perioadei de după 22 decembrie 1989. Argumentele de ordin social (precum protecția chiriașilor din imobilele naționalizate) sunt pur și simplu puerile: pentru protecția acestor categorii de persoane există sau se puteau adopta (și s-au adoptat) măsuri adecvate de protecție, precum prorogarea contractelor de închiriere, limitarea sau plafonarea cuantumului chiriilor ori subvenționarea acestora sau construcția de locuințe sociale. Este greu de înțeles de ce a protecția chiriașilor trebuia realizată prin refuzul restituirii proprietăților confiscate către proprietarii de drept sau chiar prin vânzarea acestora către chiriași. **Libertatea presei** este un alt domeniu în care prestația statului român s-a arătat deficitară în ultimii ani, iar deficiențele, menționate mai sus, în privința independenței justiției, afectează grav drepturi individuale precum **accesul la justiție, dreptul la un proces echitabil și dreptul la apărare**.

Una din exigențele cele mai frecvent încălcate ale statului de drept vizează **predictibilitatea dreptului și certitudinea raporturilor juridice**. Grava instabilitate legislativă, amplificată prin modificarea frecventă a normelor existente

[1] Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale cuprinde un catalog limitat de drepturi considerate esențiale (lărgit, ce-i drept, în mod progresiv prin protocoalele adiționale la Convenție) și nu epuizează domeniul drepturilor fundamentale. Mecanismele de control instituite prin Convenție operează numai în privința încălcărilor drepturilor omului care au avut loc după intrarea sa în vigoare. Acest fapt nu implică nicidecum o legitimare retroactivă a încălcărilor înfăptuite anterior; repararea acestora fiind o problemă de ținând exclusiv de jurisdicția internă a statelor.

prin ordonanțe de urgență, la rândul lor modificate prin legile de aprobare a acestora, adoptarea pripită a unor reglementări de amploare, ale căror deficiențe ies rapid la iveală și reclamă noi modificări, în condițiile presiunilor externe determinate de necesitatea alinieri rapide la aquis-ul comunitar constituie factori care afectează serios compatibilitatea statului nostru cu standardele unui stat de drept.

III. România – stat social

Conform dispozițiilor art. 1 alin. (3) teza I din legea noastră fundamentală, „România este stat de drept, democratic și social ...". Asupra faptului că democrația nu coincide cu statul de drept nu insistăm aici; cuvenitele observații au fost făcute cu ocazia examinării conceptului de stat de drept. Componenta socială completează și contrabalansează componenta liberală a statului de drept. Dacă pentru statul de drept, esențială este îngrădirea și limitarea puterii de stat în scopul garantării libertății individului, exigențele acestuia fiind în general de ordin negativ, interzicând concentrarea puterii la nivelul anumitor autorități sau ingerințele în sfera libertății individuale, în cazul statului social, autorităților le revin obligații pozitive în direcția creării și menținerii premiselor egalității între toți membrii comunității politice.

Statul social trebuie să contrabalanseze prin intervenție directă tendințele spre inegalitate economică crescândă (care se poate ușor converti și în inegalitate politică), ce decurg din libertatea economică instituită de statul de drept. Evident, în privința termenilor acestui raport, opiniile pot fi și sunt foarte diferite. Orientarea politico-ideologică, filozofică sau spirituală ori preferințele culturale ne pot determina să punem accentele în mod diferit pe diverșii factori care intră în ecuație.

Pe linia unei celebre formulări a lui Anatole France, care proslăvea ironic libertatea și egalitatea secolului al XIX-lea, în care legea interzicea deopotrivă bogaților ca și săracilor să doarmă sub poduri, se pot sublinia formalismul și ineficiența principiilor statului de drept, incapabil să perceapă și cu atât mai puțin să soluționeze gravele probleme sociale apărute ca urmare a inegalităților economice. „Statul-paznic-de-noapte al capitalismului" nu poate gestiona complexele crize apărute datorită insuficienței sale structurale și devine un paravan pentru interesele egoiste – în primul rând economice – ale unui restrâns grup de privilegiați. Chiar și în condițiile unei competiții oneste, în care singurul criteriu îl reprezintă meritul personal, șorții vor înclina invariabil în favoarea celor privilegiați economic, ei beneficiind de o educație superioară, pe care și-au putut-o permite datorită resurselor lor sau ale familiilor lor.

Pe de altă parte, accentul pus pe problematica socială prezintă riscul restrângerii treptate a libertății economice și, în cele din urmă, a libertății pur și simplu. „Statul providență", care încearcă să asigure un anumit nivel de bunăstare tuturor cetă-

ţenilor săi, şi aceasta indiferent de circumstanţele financiare, economice sau politice şi chiar de efortul şi de meritele celor interesaţi, duce la proliferarea unei birocraţii de binefăcători oficiali, pe banii contribuabilului. Aceştia vor folosi poziţia lor pentru a-şi consolida puterea politică, a permanentiza sistemul, inclusiv situaţia de dependenţă a celor asistaţi, iar sistemul se va dovedi inevitabil greoi şi ineficient chiar şi pentru beneficiarii săi. Aceste mecanisme vor crea generaţii întregi de asistaţi social, care vor considera sprijinul din partea statului ca un drept câştigat şi vor fi prea puţin predispuşi să-şi îmbunătăţească situaţia prin eforturi proprii, asumându-şi riscuri sau chiar sacrificii. Elita politică şi birocratică a statului asistenţial va fi în mod cert foarte puţin interesată în a schimba această stare de lucruri, din moment ce rezonanţa discursului său public şi baza sa politică depind de existenţa unor categorii numeroase de persoane nemulţumite şi dependente de asistenţa publică.

Fiecare din aceste poziţii este în felul ei îndreptăţită. Autorităţile statului trebuie să găsească „media de aur" între cele două extreme, evitând atât abstinenţa cvasi-totală în probleme sociale a liberalismului secolului al XIX-lea, cât şi proliferarea unei birocraţii asistenţiale şi crearea unei clase de asistaţi. Constituţia nu oferă şi nu poate oferi o soluţie în această privinţă. Ea doar semnalează legiuitorului, după ce a consacrat principiul statului de drept, importanţa componentei sociale. Măsura în care se vor pune accentele pe una sau alta din aceste componente urmează a fi stabilită prin jocul politic democratic, prin mecanismele constituţionale de formare a voinţei politice în stat. Decizia revine electoratului, care va aproba sau va respinge soluţiile propuse de partidele politice şi va sancţiona la urne guvernanţii ai căror programe se vor dovedi inadecvate. Gradul de realizare a statului social şi plasarea accentelor pe componenta de stat de drept sau respectiv pe cea socială reprezintă probleme politice şi nu de (ne)constituţionalitate.

Componenta socială a organizării politice a statului român este atestată de textele constituţionale privind sindicatele, patronatele şi asociaţiile profesionale (art. 9), drepturile sociale prevăzute în Titlul II, Capitolul II (dreptul la învăţătură, la ocrotirea sănătăţii, la muncă şi la protecţia muncii, la grevă, la un nivel de trai decent, dreptul la protecţie al copiilor şi tinerilor, precum şi al persoanelor cu handicap) sau la Consiliul Economic şi Social (art. 141).

Deşi sunt reglementate în acelaşi capitol ca şi drepturile civile şi politice, drepturile sociale sunt lipsite deficienţa acestora. Ele au mai degrabă caracterul unor misiuni constituţionale conferite de legea fundamentală legiuitorului, dar şi executivului, astfel încât în activitatea acestor autorităţi să fie avute în vedere (şi) obiectivele stipulate în textele constituţionale incidente (ocuparea forţei de muncă, asigurarea unui nivel de trai decent, protecţia copiilor şi a tinerilor etc.). Consecinţa juridică efectivă a acestor normări o reprezintă prestarea în mod egal a ceea ce statul asigură cetăţenilor săi în baza „drepturilor" menţionate. Dispoziţiile respec-

tive nu ne spun cât trebuie să presteze statul şi nici dacă o asemenea prestaţie trebuie să aibă loc.

Măsura în care România se situează la parametrii unui stat social este dată nu de consacrarea în Constituţie a unor dispoziţii în acest sens, nici de prezenţa în legea fundamentală a unui cuprinzător catalog de „drepturi sociale" sau „social-economice şi culturale", ci de performanţele politice, economice şi organizaţionale ale statului român.

În concepţia Curţii Constituţionale, statul social reprezintă „rezultatul confruntării principiilor care stau la baza statului de drept clasic, neintervenţionist cu cele care fundamentează ideea de justiţie socială şi pune în centrul preocupărilor sale valorile sociale, aspect care este de natură a conferi cetăţeanului sentimentul demnităţii, prevenind, în acelaşi timp, excluderea sau marginalizarea socială a acestuia. (...) [M]enirea statului social este de a asigura atât bunăstarea economică şi socială a cetăţenilor, cât şi coeziunea socială, fără a nega însă dreptul autorităţilor publice de a stabili condiţiile concrete ale realizării acestui deziderat. Prin urmare, noţiunea de „stat social" poate fi definită ca fiind acel complex de măsuri ce vizează atât politica economică, cât şi cea socială şi care pune în prim-plan prevederile sociale de natură economică ce au consecinţe pozitive asupra statutului social al cetăţenilor."[1]

Prin urmare, în concepţia Curţii „statul social presupune un anumit grad de intervenţie etatică în abordarea diferitelor domenii cu caracter social existente la nivelul politicii sociale a statului. Stabilirea gradului de intervenţie a statului în sfera drepturilor cu caracter social, precum şi a formelor concrete de intervenţie, adecvate fiecărei etape de dezvoltare a acestuia, este o prerogativă exclusivă a Parlamentului, care poate opta fie pentru **o intervenţie masivă necondiţionată a statului în domeniul social (model social-democrat)**, fie pentru **intervenţia subsidiară** a acestuia, **locul primordial revenind familiei, comunităţii, bisericii sau sindicatelor (model conservator-corporatist)**, fie pentru o **intervenţie minimă**, situaţie în care este încurajată dezvoltarea economică în scopul rezolvării problemelor sociale (**model liberal**)" [sublinierea ne aparţine].

Statul poate alege unul din modelele menţionate însă „are îndatorirea să creeze condiţiile necesare pentru realizarea unei securităţi sociale optime pentru cetăţenii săi, dar nu înseamnă că acesta trebuie să creeze şi să întreţină singur tot sistemul. Resursele statului singure nu ajung să facă faţă acestor sarcini, mai ales în situaţii de criză economică profundă, astfel încât trebuie conştientizat faptul că nu numai statul, ci şi comunitatea şi indivizii au răspunderi reciproce, obligaţii corelative în acest domeniu."

---

[1] Decizia nr. 1594/14 decembrie 2011 (M. Of. nr. 909 din 21 decembrie 2011). Vezi şi T. TOADER, M. SAFTA, *Drepturile sociale în jurisprudenţa Curţii Constituţionale a României*, în I. MOTOC (coord.), *In Honorem Prof. univ. dr. Aspazia Cojocaru*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012, pp. 65-80, mai ales pp. 68-69.

Prin urmare, cât timp nu renunță la funcția sa socială, impusă de dispozițiile art. 1 alin. (3) din Constituția, statul poate opta pentru un model de securitate socială, stabilind după propria sa apreciere gradul de intervenție la care este dispus să recurgă în raport „de viziunea politică și de condițiile economice ale statului de la un anumit moment dat". Negarea posibilității ca legiuitorul să-și modifice ccncepția în această privință echivalează, în opinia Curții, cu a nega evoluția și adaptarea societății la situația de fapt existentă.

IV. România – stat unitar

Cu excepția unei scurte perioade inițiale (1859-1862), în care Principatele Unite constituiau o uniune personală, statul român modern a fost pe toată durata existenței sale un stat unitar. Acest fapt a fost de altfel consacrat de toate constituțiile care s-au succedat de atunci.[1] Caracterul unitar al statului român a fost privit nu atât ca rezultatul unei opțiuni constituționale între federalism și centralism, cât mai ales ca rezultat și garanție a unității naționale, a stabilității statului național român. Integrarea politică, administrativă și economică a celor două state românești unite în 1859, iar apoi și a celorlalte provincii care au intrat în componența statului român, se putea realiza cel mai rapid și mai durabil în cadrul unui stat unitar și centralizat. De altfel, în secolul al XIX-lea, tendința generală, continuând-o pe cea din secolele precedente, era de întărire a autorităților centrale, în cazul statelor unitare, și respectiv de sporire a puterilor autorităților federale, în dauna statelor federate, în cazul statelor compuse. Aceste aspecte ținând de domeniul istoriei dar și a sensibilității naționale au determinat o rezervă ostilă sau măcar suspicioasă față de soluțiile federale, privite ca tentative deghizate de subminare a unității naționale sau chiar a integrității teritoriale a țării. Atmosfera politică a anilor '90 a fost în bună măsură marcată de polemici stridente și recriminări înverșunate pe această temă.

Actuala Constituție prevede în art. 1 alin. (1) – text rămas nemodificat de revizuirea din 2003 – că „România este stat național, suveran și independent, unitar și indivizibil." O primă observație sintagma (ușor pleonastică) „suveran și independent" nu adaugă nimic la textul constituțional; suveranitatea este oricum imanentă oricărui stat modern – altfel am vorbi de o provincie, un teritoriu depen-

[1] Art. 1 alin. (1) al Constituției din 1866 („Principatele-Unite-Române constituie un singur stat indivizibil..."); art. 1 alin. (1) al Constituției din 1923, identic cu art. 1 alin. (1) al Constituției din 1938 („Regatul României este un Stat național unitar și indivizibil."); art. 1 al Constituției din 1948 („Republica Populară Română este un Stat popular, unitar, independent și suveran."); art. 17 al Constituției din 1952 („Statul român democrat-popular – stat unitar, suveran și independent: a) apără independența și suveranitatea poporului român ..."); Art. 1 fraza 2 din Constituția din 1965 („Republica Socialistă România este stat al oamenilor muncii de la orașe și sate, suveran, independent și unitar.") și, în fine, Constituția din 1991, în art. 1 alin. (1).

dent ori de o colonie şi nu de un stat – fiind de altfel recunoscută pe plan internaţional, nu în ultimul rând prin Carta ONU, oricărui membru al organizaţiei mondiale, adică practic tuturor statelor. Sublinierea apăsată a unei calităţi pe care nimeni nu o poate contesta deschis pare a denota emfaza incertitudinii şi reduce din solemnitatea concisă a unui text constituţional. Caracterul unitar al statului apare ca fiind prima decizie constituţională pe care constituantul român o stipulează în textul legii fundamentale. Importanţa simbolică a acestui fapt este deosebită. Reiese de aici atât valoarea pe care unitatea statului – pusă pe acelaşi plan cu unitatea naţională – o are în ochii autorilor legii noastre fundamentale, cât şi dorinţa acestora de a se ralia unei tradiţii politice mai vechi, de la care nici în anii regimului comunist, statul român nu s-a abătut prea mult: cea a statului unitar centralizat.

Opţiunea constituantului român – consecvent în această privinţă de-a lungul timpului – pentru statul unitar nu implică însă nicidecum menţinerea unei centralizări stricte. Conform dispoziţiilor art. 120 alin. (1) din legea noastră fundamentală, „[a]dministraţia publică din unităţile administrativ teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale şi desconcentrării."[1] În acest sens, legiuitorul organic şi ordinar, precum şi executivul au la dispoziţie un spaţiu discreţionar foarte larg[2] pentru a configura concret autonomia locală a unităţilor administrativ-teritoriale.

V. Integrarea euroatlantică

Încă de la adoptarea legii noastre fundamentale, opţiunea Adunării Constituante, a partidelor politice şi a societăţii româneşti în ansamblu pentru valorile democraţiei occidentale era foarte fermă. Dacă în faza iniţială a Revoluţiei din decembrie 1989, discursul public manifesta o atitudine echidistantă, manifestând reverenţă atât pentru Vest cât şi faţă de fosta Uniune Sovietică[3], treptat terminologia

[1] În vechea redactare din 1991, art. 119 stabilea că „[a]dministraţia publică din unităţile administrativ teritoriale se întemeiază pe principiul autonomiei locale şi pe cel al descentralizării serviciilor publice." Este de remarcat că prin Legea de revizuire din 2003, acestui articol (120 în urma renumerotării) i s-a adăugat un al doilea alineat, referitor la utilizarea limbilor minorităţilor naţionale. Atitudinea mai flexibilă faţă de minorităţi corespunde de altfel unei atitudini distanţate faţă de etosul statului centralizat, caracterizat prin impunerea strictă şi uniformă a unei unice limbi oficiale, tuturor autorităţilor şi pe întreg teritoriul ţării.

[2] Vezi, în acest sens, C.L. POPESCU, *Autonomia locală şi integrarea europeană*, Ed. All Beck, Bucureşti, 1999, în special concluziile şi aspectele *de lege ferenda* privind realizarea autonomiei locale în contextul integrării europene, la pp. 340-346.

[3] Ca un indiciu în acest sens, amintim faptul că în „Comunicatul către ţară al Consiliului Frontului Salvării Naţionale" din 22 decembrie 1989, la punctul 9, consacrat opţiunilor de politică externă ale noii conduceri a României, textul utiliza termenul – pus în circulaţie de Gorbaciov – de „Europa, casă comună a tuturor", iar angajamentului de a respecta obligaţiile internaţionale ale României i

și argumentele încep să se apropie tot mai mult de cele ale Europei occidentale. Tezele privind o „democrație originală" devin rapid subiect de ironie și sunt abandonate. Referirile pozitive la comunism, prezente în discursul inițial al unora dintre noii conducători politici, dispar cu desăvârșire; mai mult la 12 ianuarie 1990 este adoptat un Decret-lege al Consiliului Frontului Salvării Naționale, prin care Partidul Comunist Român este scos în afara legii (ce-i drept, a doua zi actul este revocat). Dacă în privința opțiunilor intime, a afinităților politice și ideologice, a intențiilor și a planurilor de viitor ale protagoniștilor scenei politice românești postdecembriste au existat și există în continuare controverse, discursul public este cât se poate de clar orientat în direcția modelului vest-european.

Un factor deloc neglijabil l-a constituit evoluția politică internațională. Colapsul Uniunii Sovietice a însemnat pentru România nu numai dispariția suportului extern pentru o eventuală soluție politico-statală apropiată celor din perioada 1945-1989 (opțiune pe care, oricum, poporul român a respins-o ferm încă din decembrie 1989), ci și discreditarea ideii că s-ar putea găsi o formulă de organizare politică diferită de cea a modelului european.

Textul inițial al Constituției României nu cuprinde nici o referire expresă la integrarea euroatlantică. În elaborarea legii noastre fundamentale – după cum ne-o arată dezbaterile Adunării Constituante – preocuparea de a corespunde exigențelor unei democrații constituționale, conforme standardelor europene a reprezentat o constantă în activitatea autorilor ei. Participarea unor experți din mai multe state vest-europene, atenția față de criteriile stabilite de Conferința pentru Securitate și Cooperare în Europa, raportarea frecventă atât la Constituția române din 1923, cât și la constituțiile mai recente ale unor state europene constituie argumente în acest sens. Făcând abstracție de anumite scăpări greu evitabile, terminologia Constituției este cea a unei constituții europene. Instituțiile și principiile consacrate de noua lege fundamentală sunt cele consacrate de modelul european (statul de drept, democrația reprezentativă și mandatul reprezentativ, echilibrul puterilor, garantarea constituțională a angajamentelor internaționale, garantarea drepturilor fundamentale, Avocatul Poporului, Curtea Constituțională etc.).

Prin Legea de revizuire a Constituției a fost inserat un nou titlu (V[1], devenit VI în urma renumerotării), intitulat „Integrarea euroatlantică". Cele două articole ale noului titlu se referă la condițiile și consecințele integrării României în Uniunea Europeană (art. 148) și la aderarea României la Tratatul Atlanticului de Nord (art. 149).

---

se adăuga mențiunea „în primul rând, cele privitoare la Tratatul de la Varșovia". Vezi textul Comunicatului în M. Of. nr. 1 din 22 decembrie 1989.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul III. Statutul juridic al individului

Secțiunea 1. Cetățenia română

§26. Considerații generale privind cetățenia

Ca instituție juridică, noțiunea de cetățenie desemnează ansamblul de norme juridice reglementând apartenența unui individ la un anumit stat, modalitățile în care această apartenență ia naștere, este menținută și încetează precum și drepturile și obligațiile specifice celor legați prin asemenea raporturi de apartenență.[1]

Sub aspect subiectiv, cetățenia desemnează un statut: un complex de drepturi și de obligații ce revin unei persoane, unite printr-o conexiune specifică.[2]

---

[1] În privința cetățeniei ca instituție juridică, vezi: DRĂGANU I, pp. 133-134; VRABIE II, pp. 408 și urm.; DEACONU, pp. 118-146; MURARU, TĂNĂSESCU I, pp. 115-134; SELEJAN-GUȚAN, pp. 104-118. Pentru o discuție mai amănunțită a diverselor accepțiuni ale noțiunii de cetățenie (legătură unind un grup de indivizi față de un anumit stat, element constitutiv al statului, raport de „dominație și supușenie", raport contractual, statut personal și element al capacității juridice), vezi I. DELEANU, *Instituții și proceduri constituționale*, Ed. Servo-Sat, Arad, 2001, pp.169-171 (în continuare: I. DELEANU, *Instituții și proceduri* ...). Pentru o discuție generală, vezi J. MAURY, *Nationalité* (*Théorie générale et Droit français*), în *Répertoire de Droit International*, publié par A. de Lapradelle et J.-P. Niboyet, Tome IX, Paris, Recueil Sirey, 1931, pp. 239-289, în special nr. 1-62 (pp. 247-277); mai recent: B. BERCEANU, *Cetățenia. Monografie juridică*, Ed. All Beck, București, 1999, pp. 7-58, în special pp. 54-58. O bună parte din cele de mai jos au fost expuse anterior în contribuția mea la volumul G. VRABIE, M. BALAN, *Organizarea politico-etatică a României*, Institutul European, Iași, 2004.

[2] DRĂGANU I, p. 132; B. BERCEANU, *op. cit.*, p. 54. Conform unei formulări plastice și lapidare aparținând lui Henry Sumner Maine, trecerea de la dreptul medieval la cel modern poate fi redată schematic prin trecerea de la statut la contract. Epocii moderne îi este proprie o libertate considerabil mai mare a individului, care participă în mod autonom la circuitul juridic, construindu-și și consolidându-și propria poziție socială și juridică printr-o serie de raporturi contractuale stabilite în mod liber. În epocile premoderne mobilitatea socială era considerabil mai restrânsă, opțiunea – dacă exista – se reducea la dobândirea ori menținerea unui sau unor anumite statute (cleric, nobil, liber profesionist, militar etc.) având un conținut predeterminat. Acest fundal istorico-politic este întrucâtva relevant în privința cetățeniei, instituție apărută în forma modernă la sfârșitul secolului al XVIII-lea, într-o epocă în care organizarea pe stări a societății era încă prezentă, iar noțiunea de „statut" avea o importanță centrală.

BCU CLUJ UNIVERSITY LIBRARY

Deși în accepțiunea de apartenență la un anumit stat, cetățenia (naționalitatea) este prezentă de când există formațiunile politice numite state, reglementarea expresă a dobândire și de pierdere a calității de cetățean apare abia către sfârșitul secolului al XVIII-lea și începutul secolului al XIX-lea. Participarea crescândă a indivizilor la deciziile statului precum și emergența ideii de stat național au dus la necesitatea determinării precise a sferei indivizilor având drept de vot, obligații militare etc.[1] Evoluția instituției cetățeniei poate fi privită deci și ca un corolar al emancipării politice treptate a individului și a dobândirii progresive de către acesta a unor prerogative decizionale în stat. Cu un secol în urmă, Georg Jellinek[2] a clasificat categoriile posibile de statut juridic al individului în patru categorii, în funcție de gradul de implicare al individului în viața statului:

- statutul pasiv: individul are obligația de a efectua prestații către stat, fără ca de aici să decurgă o obligație corelativă a statului; prestațiile statului (privind siguranța persoanei și a patrimoniului) se produc în interesul membrilor societății, însă nu ca expresie a unei obligații corelative obligațiilor indivizilor;
- statutul negativ (*status libertatis*): libertatea individului *față de* stat; statul are obligația negativă de a se abține de la ingerințe în sfera libertății individuale;
- statutul pozitiv (*status civitatis*): pretenții privind prestații din partea statului; constituie baza pentru ansamblul prestațiilor efectuate de stat în interesul indivizilor;
- statutul activ (statutul cetățeniei active): constă în exercitarea drepturilor politice propriu zise, fiind vorba de această dată de prestații *pentru* stat.

Aceste patru statute trasează o linie ascendentă, în care individul care datorează supunere statului apare inițial lipsit de personalitate, apoi i se recunoaște o sferă independentă, extrastatală a libertății, apoi statul însuși își asumă obligația unor prestații față de individ pentru ca în fine, voința individuală să participe la exercitarea autorității statale.[3]

Înainte de a examina în detaliu instituția cetățeniei sunt necesare câteva precizări terminologice. Apartenența individului la stat a fost desemnată în literatura de specialitate prin termeni precum: supușenie, naționalitate, cetățenie sau resortisanță. Sensul acestor termeni nu este întotdeauna identic.

Supușenia desemnează apartenența la un stat, indiferent de împrejurarea că titularul statutului respectiv are sau nu drepturi politice. Noțiunea este utilizabilă în cazurile în care organizarea politică a unui stat nu are caracter democratic, indivizii neparticipând prin vot la formarea voinței politice în stat. Dat fiind faptul

---

[1] A. RANDELZHOFER, *Nationality*, în Rudolf Bernhardt (editor), *Encyclopedia of Public International Law*, Volume Three, North-Holland Elsevier, Amsetrdam, New York, etc, 1997, pp. 501-510, la pp. 501-502.

[2] Vezi G. JELLINEK, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Tübingen, J.C.B. Mohr, 1919 (reproducere anastatică a ediției din 1905), pp. 81 și urm., în special pp. 87 și urm.

[3] Idem, pp. 87-88.

că în prezent marea majoritate a statelor fie au o organizare democratică fie mimează o asemenea organizare, termenul de supus („sudit" „sujet", „subject") are relevanță mai mult sub aspect istoric.

Termenul de **naționalitate** a fost multă vreme utilizată în sens identic cu cel de cetățenie. Totuși noțiunea de naționalitate are un sens mai larg, acoperind și acele persoane care țin de jurisdicția unui stat, sunt privite de dreptul internațional ca ținând de statul respectiv dar nu au toate drepturile cetățenești. În unele legislații se face o distincție clară între „naționali" și „cetățeni".[1] În cazul persoanelor juridice, apartenența acestora la un anumit stat – de regulă statul în care își au sediul – este desemnată prin termenul de „naționalitate"; este lipsit de sens să vorbim de „cetățenia" persoanelor juridice.

Termenul de „**resortisant**" este utilizat în general cu același sens ca al termenului de „subiect" (sujet) sau de supus.[2]

În concepția legiuitorului român, cetățenia „este legătura și apartenența unei persoane fizice la statul român" [art. 1 alin. (1) din Legea cetățeniei].[3]

---

[1] S. WIESSNER, *Die Funktion der Staatsangehörigkeit*, Attempto Verlag Tübingen, 1989, pp. 38 și urm. Vezi și J. MAURY, *op. cit.*, loc. cit., la nr. 19, p. 253: „Le national n'a pas toujours la jouissance de droits politiques, de tous les droits politiques; le citoyen a toujours la jouissance de ces droits, plus exactement même est lui qui l'a.". În SUA, afirmă în continuare autorul citat, termenul de „național" a devenit uzual după dobândirea Insulelor Filipine și a altor posesiuni insulare, ai căror locuitori deși aveau „naționalitatea" americană, nu aveau statutul de „cetățeni ai Statelor Unite".

[2] J. MAURY, *op. cit.*, loc. cit., la nr. 19, p. 254.

[3] Legea nr. 21 din 1 martie 1991, M. Of. nr. 44 din 6 martie 1991, modificată prin Legea nr. 192/1999, publicată în M. Of. nr. 611 din 14 decembrie 1999. Legea a fost republicată în M. Of. nr. 98 din 6 martie 2000. De atunci ea a mai fost modificată în special prin următoarele acte normative: O.U.G. nr. 167/13 decembrie 2001, M. Of. nr. 667 din 13 decembrie 2001; O.U.G. nr. 68/13 iuie 2002, M. Of. nr. 425 din 18 iunie 2002; Legea nr. 542/1 octombrie 2002 privind aprobarea O.U.G. nr. 68/2002, M. Of. nr. 726 din 4 octombrie 2002; O.U.G. nr. 43/29 mai 2003, M. Of. nr. 399 din 9 iunie 2003 și Legea nr. 405/13 octombrie 2003 privind aprobarea O.U.G. nr. 43/2003 pentru modificarea și completarea Legii cetățeniei române, M. Of. nr. 721 din 15 octombrie 2003, O.U.G. nr. 87/5 septembrie 2007 (M. Of. nr. 634 din 14 septembrie 2007), aprobată prin Legea nr. 70/8 aprilie 2008 (M. Of. nr. 283 din 11 aprilie 2008); O.U.G. nr. 147/4 noiembrie 2008 (M. Of. nr. 765 din 13 noiembrie 2008), aprobată, cu modificări, prin Legea nr. 191/8 mai 2009 (M. Of. nr. 321 din 14 mai 2009); O.U.G. nr. 36/15 aprilie 2009 (M. Of. nr. 259 din 21 aprilie 2009), aprobată prin Legea nr. 354/12 noiembrie 2009 (M. Of. nr. 781 din 16 noiembrie 2009); O.U.G. nr. 5/5 februarie 2010 (M. Of. nr. 93 din 10 februarie 2010), aprobată, cu modificări, prin Legea nr. 112/16 iunie 2010 (M. Of. nr. 405 din 17 iunie 2010). Ultima oară, ea a fost republicată (în baza dispozițiilor O.U.G. nr. 5/2010) în M. Of. nr. 576 din 13 august 2010. A mai fost modificată prin Legea nr. 2/2013 privind unele măsuri pentru degrevarea instanțelor judecătorești, precum și pentru pregătirea punerii în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă (M. Of. nr. 89 din 12 februarie 2013: introduce art. 37[1]), precum și prin Legea nr. 44/2013 pentru modificarea Legii cetățeniei române (M. Of. nr. 148 din 20 martie 2013).

§27. Principii care guvernează reglementarea cetățeniei române

Dintre normele incidente cetățeniei pot fi decelate câteva principii ce guvernează instituție juridică. Numărul lor precum și formularea concretă a acestora variază de al un autor la altul.[1] Unele sunt comune reglementării cetățeniei în majoritatea statelor (egalitatea în drepturi, *tempus regit actum*, competența exclusivă a statelor în a reglementa propria cetățenie, interdicția privării arbitrare de cetățenie); altele sunt întâlnite doar în cazul anumitor legislații (*ius sanguinis*). Considerăm[2] că principiile guvernând reglementarea cetățeniei sunt următoarele: 1) egalitatea în drepturi; 2) lipsa relevanței directe a căsătoriei în privința dobândirii sau pierderii cetățeniei; 3) *ius sanguinis*; 4) interdicția privării arbitrare de cetățenie; 5) *tempus regit actum*; 6) Reglementarea în mod exclusiv de către statul român a cetățeniei române; și 7) unicitatea. Uneori ca principiu guvernând cetățenia figurează și exclusivitatea calității de titular al tuturor drepturilor consacrate în constituție. Această privilegiere a cetățenilor este reală și evidentă, întâlnindu-se practic în toate legislațiile. Totuși ea este imanentă noțiunii de cetățenie; orice comunitate politică discriminează între proprii ei membri și cei care nu fac parte din ea.

I. Egalitatea în drepturi

Egalitatea este strâns legată de evoluția și sensul noțiunii de cetățenie. Apariția acestei instituții trebuia să înlăture fragmentarea și stratificarea politică specifică societăților premoderne; locul unei populații de „supuși" beneficiind de statute diferite în funcție de rangul și de starea socială, de profesie, confesiune religioasă, de orașul sau provincia de reședință este luat de o națiune de „cetățeni" egali în fața legii, titulari ai unor drepturi și obligații în principiu aceleași pentru toți. Egalitatea nu este și nu poate fi absolută. În folosința și exercitarea drepturilor cetățenești sunt instituite anumite limite, considerate de la sine înțelese și rezonabile. Astfel minorii sunt lipsiți de capacitate de exercițiu (până la împlinirea vârstei de 14 ani) sau beneficiază de capacitate de exercițiu restrânsă (între 14 și 18 ani). Anumite drepturi cetățenești sunt refuzate interzișilor judecătorești sau celor sancționați penal. Evident, ce anume constituie în mod concret o limitare rezonabilă a egalității reprezintă o problemă soluționată în mod diferit de la o epocă la alta. Până în secolul al XX-lea, femeile au fost lipsite de dreptul de vot, care, de altfel, în multe state era acordat în mod diferențiat chiar și bărbaților, în funcție de venituri sau de valoarea posesiunilor (cens de avere).

---

[1] VRABIE II, pp. 417-422. Vezi și: DEACONU, pp. 127-131; MURARU, TĂNĂSESCU I, pp. 120-123; SELEJAN-GUȚAN, p. 125; DRĂGANU I, pp. 134-135; I. DELEANU, *Instituții și proceduri (...)*, pp. 171-172.

[2] Urmând – cu anumite modificări – opinia formulată în VRABIE II, pp. 417 și urm.

Vârsta minimă pentru exercitarea dreptului la vot era în trecut mai ridicată decât este în prezent.

Egalitatea este consacrată în actuala Constituție a României în art. 16 alin. (1) („Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și discriminări"), în alin. (2) al aceluiași articol („Nimeni nu este mai presus de lege") precum și în art. 4 alin. (2) care stabilește interdicția discriminărilor bazate pe rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau origine socială. Enumerarea nu este limitativă: legea sau practica judiciară pot institui noi criterii (aspectul fizic, „orientarea sexuală", domiciliul) în funcție de care discriminarea ar fi prohibită, în general sau doar în anumite domenii. Nu se poate interzice însă discriminarea după toate criteriile. Orice stat „discriminează" pe necetățeni, angajatorul pe salariații incompetenți, consumatorii pe producătorii neperformanți iar băncile pe rău platnici.

II. Lipsa relevanței directe a căsătoriei în privința dobândirii și pierderii cetățeniei

În trecut legiuitorul dispunea frecvent în privința unor consecințe juridice pe planul cetățeniei pentru femeia căsătorită. De regulă, femeia dobândea de drept prin căsătorie cetățenia soțului, pierzând-o pe cea avută la naștere. În cazul desfacerii sau al anulării căsătoriei, ea redobândea – tot de drept – cetățenia anterioară. Aceste reguli – derogând evident de la principiul egalității – erau firești într-o societate în care femeia căsătorită depindea din punct de vedere social și economic de soțul ei, urmând așadar situația juridică a acestuia. Soarta ei era legată indisolubil de cea a soțului. Includerea rapidă a soției în comunitatea politică a națiunii era considerată de natură să favorizeze creșterea copiilor în spiritul valorilor și tradițiilor statului a cărui cetățenie o dobândea femeia. În mod simetric, căsătoria unei femei cu un cetățean străin implica integrarea într-o altă comunitate națională. După al doilea război mondial, în condițiile în care majoritatea femeilor încep să aibă o carieră profesională proprie, realizând venituri în mod independent față de soț, asemenea diferențieri capătă conotațiile unei discriminări. Pe plan internațional, adoptarea în 1957 a Convenției ONU privind cetățenia femeii măritate[1] marchează un punct de cotitură în această privință.

În prezent, femeia se bucură de același regim cu bărbatul, atât în ceea ce privește dobândirea, cât și sub aspectul menținerii sau al pierderii cetățeniei române. În principiu, căsătoria este lipsită de relevanță în privința cetățeniei, art. 3 din legea cetățeniei dispunând în acest sens că „încheierea, declararea nulității, anularea

[1] Deschisă pentru semnare și ratificare prin Rezoluția Adunării Generale a ONU nr. 1040 (XII) din 29 ianuarie 1957. România a aderat la Convenție prin Decretul Consiliului de Stat nr. 339/1960, publicat în „Buletinul Oficial al RPR" nr. 20 din 20 septembrie 1960.

sau desfacerea căsătoriei între un cetățean român și un străin nu produce efecte asupra cetățeniei soților". Anumite efecte ale căsătoriei sunt totuși recunoscute și în dreptul român [art. 8 alin. (1) pct. a) teza ultimă: solicitantul cetățeniei române beneficiază de o reducere de stagiu în cazul în care este căsătorit cu un cetățean român], însă aceste efecte operează nediferențiat, atât pentru bărbați, cât și în privința femeilor.

III. Ius sanguinis

În majoritatea statelor de pe glob, cetățenia se dobândește în principal prin naștere. Legiuitorul are două posibilități de a lega faptul nașterii de efectul dobândirii cetățeniei. El poate să confere cetățenia statului tuturor celor născuți pe teritoriul acestuia (în baza lui *ius soli*) sau poate stabili că sunt cetățeni toți cei născuți din părinți având cetățenia statului respectiv, indiferent de locul nașterii (*ius sanguinis*). Dreptul român (ca de altfel cel german, italian, austriac și al majorității statelor europene) a optat pentru cea de-a doua soluție. În dreptul britanic și în cel american, relevanță primordială are faptul nașterii pe teritoriul statului. Nici unul din aceste sisteme nu este aplicat rigid, până la ultimele consecințe. În practică, legislația majorității statelor este destul de flexibilă și de pragmatică în raport cu realitatea politică și socială. Nicăieri principiul *ius sanguinis* – și nici principiul *ius soli* – nu sunt aplicate consecvent și exclusiv. Astfel, în statele cu legislația guvernată de primul principiu există întotdeauna dispoziții care dau efect nașterii sau domicilierii îndelungate pe teritoriul acelui stat. Pe de altă parte, legislația statelor fidele principiului ius soli prevăd întotdeauna modalități prin care descendenților născuți în străinătate ai propriilor cetățeni li se recunoaște dobândirea de drept, prin naștere a cetățeniei acelei țări. Astfel, copii născuți în străinătate din părinți cetățeni americani au cetățenia părinților, însă recunoașterea acestui statut este condiționată de anumite formalități suplimentare, implicând mai ales declararea într-un anumit termen a nașterii la consulatul american în raza teritorială a căruia aceasta s-a produs. Nici în dreptul românesc – ca de altfel în dreptul celorlalte state ce aplică principiul *ius sanguinis* – nașterea pe teritoriul național nu este total irelevantă. În baza art. 8 alin. (1) pct. a teza I, cel care solicită cetățenia română este scutit de condiția stagiului în cazul în care s-a născut pe teritoriul României.

Adoptarea principiului *ius sanguinis* este justificată prin împrejurarea că descendența din părinți cetățeni români constituie o solidă prezumție în favoarea educării unei persoane în spiritul valorilor și al tradițiilor naționale. Evident nu este vorba de conferirea unei valori supradimensionate legăturii de sânge sau factorilor biologici (cum s-ar putea crede prin prisma unor concepții rasiste sau etnocentriste), ci de recunoașterea faptului că legăturile spirituale față de comunitatea culturală și politică a națiunii sunt formate în primul rând în mediul familial.

IV. Interdicția privării arbitrare de cetățenie

Acest principiu este consacrat în art. 4 pct. c) al Convenției europene din 1997 privind cetățenia[1] („nimeni nu poate fi privat arbitrar de cetățenia sa"). „Privarea" de cetățenie vizează pierderea involuntară a acestui statut, în urma unui act unilateral al statului, de retragere a cetățeniei.

Pe plan constituțional, principiul își găsește reflectarea încă din 1991, sub forma interdicției generale și absolute a retragerii cetățeniei acelei persoane care a dobândit-o prin naștere [art. 5 alin. (2)]. Interdicția merge dincolo de exigențele reglementării internaționale, împiedicând orice retragere a cetățeniei – fie ea arbitrară sau nu – în cazul unei persoane născute cetățean român. Această dispoziție constituie o inovație a Constituției din 1991 și marchează o ruptură deliberată față de practicile guvernării anterioare de a sancționa prin retragerea cetățeniei pe românii aflați în străinătate ce manifestau o atitudine ostilă regimului comunist. Este de precizat că interdicția privește doar sancțiunea retragerii cetățeniei române; un cetățean român prin naștere poate pierde cetățenia română prin aprobarea renunțării la aceasta (art. 26 din Legea cetățeniei). Această reglementare constituțională lipsește practic de conținut dispozițiile art. 25 din lege, referitoare la retragerea cetățeniei, întrucât marea majoritate a cetățenilor unei țări au dobândit cetățenia prin naștere. Un efect important al acestei dispoziții îl constituie și faptul că se reduce posibilitatea ivirii unor noi cazuri de apatridie.

V. Tempus regit actum

Este un principiu de drept a cărui anvergură depășește sfera instituției cetățeniei. În baza sa, cei care au dobândit cetățenia română păstrează acest statut chiar și în cazul în care, în urma unei schimbări a legii, dobândirea cetățeniei este legată de condiții noi, pe care dobânditorul nu le satisfăcea la data dobândirii și nu le satisface nici în prezent. Legea nr. 21/1991, republicată, stabilește în art. 33 că: „Sunt și rămân cetățeni români cei care au dobândit și au păstrat cetățenia română conform legislației anterioare."

VI. Reglementarea în mod exclusiv de către statul român a cetățeniei române

Este o consecință a principiului suveranității. Legea română nu poate dispune în privința statutului de cetățean al unui stat străin al unei persoane, chiar și în

[1] Încheiată la Strasbourg, la 6 noiembrie 1997, ratificată de România prin Legea nr. 396/2002 (M. Of. nr. 490 din 9 iulie 2002). Vezi și I.M. ANGHEL, *Ratificarea Convenției europene asupra cetățeniei - prin legea nr. 396/2002 - și consecințele acesteia în legătură cu legea nr. 21/1991 a cetățeniei române*, în Dreptul nr. 12/2001, pp. 12-25.

cazul în care persoana respectivă este şi cetățean român. Legea străină nu poate dispune în privința dobândirii, menținerii sau pierderii calității de cetățean român, chiar dacă în cauză este un cetățean al statului respectiv. Legea română prevede, ce-i drept, în unele cazuri posibilitatea „alegerii" cetățeniei: de exemplu în art. 6 alin. (2) stabileşte că în cazul adopției unui străin sau apatrid, dacă doar unul din adoptatori are cetățenia română, aceştia vor stabili de comun acord cetățenia copilului. În fapt, textul porneşte de la presupunerea implicită că legea națională a celuilalt adoptator conține o prevedere similară (dobândirea cetățeniei prin adopție şi posibilitatea opțiunii în cazul adoptatorilor cu cetățenii diferite). Astfel, dacă adoptatorii vor opta pentru cetățenia străină, adoptatul va dobândi această cetățenie, însă în baza dispozițiilor legii străine şi nu a celor din legea română. Legea română abilitează doar la opțiunea de a primi sau nu cetățenia română.

VII. Unicitatea

Cetățenia română este unică. Unicitatea cetățeniei române priveşte atât faptul că în principiu o persoană trebuie să aparțină unei singure comunități politico-juridice – ceea ce este valabil pentru cetățenia oricărui stat – , cât şi faptul că statul român este unitar, şi în consecință, pe teritoriul său nu există entități politice (=state federate) care ar putea conferi individului un statut de cetățenie propriu, pe lângă cel de cetățean român.

Odată cu integrarea României în Uniunea Europeană, cetățenii țării noastre au şi cetățenia europeană, reglementată în art. 16-21 din Tratatul constitutiv al Comunității Europene, dispoziții preluate şi dezvoltate în art. 19-25 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene.[1] Calitatea de cetățean european, membru al unei comunități supranaționale, nu o anulează şi nici nu o diminuează pe cea de cetățean român sau de cetățean al vreunui alt stat membru al Uniunii.

Unicitatea cetățeniei vizează posibilitatea dobândirea calității unei alte comunități statale naționale, implicând drepturi şi obligații potențial divergente sau chiar în conflict cu cele revenind individului prin prima sa cetățenie. Mult timp – în cursul secolului al XX-lea şi în primele decenii ale celui următor – ideea unei duble cetățenii era privită ca o absurditate evidentă.[2] Într-o epocă în care confruntările militare erau frecvente, problema unui ipotetic conflict de loialitate, în caz de război între două state a căror cetățenie o putea avea simultan un individ, avea o profundă şi actuală relevanță practică. Mutațiile semnificative în ordinea politică internațională, prohibirea războiului şi recursul la căi alternative de confruntare

[1] Versiunea consolidată a tratatului: în „Jurnalul Oficial al Uniunii Europene" din 30 martie 2010 (83/13), accesibil la http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/.

[2] D.A. MARTIN, *Dual Citizenship: Reflections on Theodore Roosevelt's "Self-Evident-Absurdity"*, în G. JOCHUM, W. FRITZEMEYER, M. KAU, (Hrsg.), *Grenzüberschreitendes Recht – Crossing Frontiers. Ferstschrift für Kay Hailbronner*, C.F. Müller, Heidelberg, 2013, pp. 327-338.

politică şi de dominaţie au dus la reevaluarea problemei dublei sau multiplei cetăţenii.

În practică se pot uşor naşte cazuri de bi- sau multipatridie. Copilul unor cetăţeni români născut în Statele Unite este român dar are şi cetăţenie americană, dacă părinţii săi şi-au stabilit în mod legal (evident, după legile americane) reşedinţa în această ţară. Copilul născut din tată român şi mamă germană va avea ambele cetăţenii. Statele iau însă măsuri legislative pentru a evita sau a limita producerea unor asemenea cazuri. Unele legislaţii (ca cea germană, spaniolă sau moldovenească, dar şi cea română de până în 1989) interzic expres bipatridia (admiţând însă şi excepţii), stipulând obligaţia celui care dobândeşte o a doua cetăţenie să renunţe la una din ele într-un anumit termen, sub sancţiunea retragerii cetăţeniei statului respectiv la expirarea termenului. Alte legislaţii (precum actuala legislaţie română) admit în mod tacit bipatridia, în sensul că nu stipulează vreo obligaţie de a renunţa la cetăţenia străină în cazul dobândirii cetăţeniei statului respectiv şi nici nu sancţionează cu retragerea cetăţeniei pe naţionalul care dobândeşte o cetăţenie străină. Această opţiune a legiuitorului nu trebuie interpretată în sensul admiterii de principiu sau, mai mult, a încurajării bi- şi multipatridiei. Nici un legiuitor din lume nu este dispus să accepte erodarea sau relativizarea fundamentului politic al comunităţii sale naţionale. Singura raţiune a acestei atitudini relativ rezervate sau pasive o constituie consideraţia faţă de cazurile de căsătorii mixte sau de stabilire în străinătate a unor naţionali, respectiv de stabilire în ţară a reşedinţei unor străini. Interesul de a menţine legăturile cu proprii cetăţeni aflaţi în străinătate, eventual căsătoriţi cu străini, precum şi de a integra politic şi social străinii aflaţi în ţară, implică o atitudine prevenitoare şi prudentă faţă de asemenea cazuri. Persoanele aflate în această situaţie nu trebuie forţate la o opţiune pripită, care poate fi deseori nefavorabilă statului de origine. Uneori bipatridia este descurajată indirect: Constituţia română prevedea anterior revizuirii din 2003 că funcţiile şi demnităţile publice, civile sau militare, pot fi obţinute doar de persoane având numai cetăţenie română [art. 16 alin. (3)].[1]

§28. Moduri de dobândire a cetăţeniei române

Modurile de dobândire a cetăţeniei pot fi clasificate în:

- moduri de dobândire de drept a cetăţeniei române;
- moduri de dobândire a cetăţeniei române prin efectul unui act juridic al unei autorităţi.[2]

[1] Condiţia exclusivităţii cetăţeniei române pentru accesul în funcţii publice a fost eliminată în urma revizuirii.

[2] Această clasificare este urmată de următorii autori: DRĂGANU I, pp. 135 şi urm., VRABIE II, pp.422 şi urm.; I. DELEANU, *Instituţii şi proceduri* ..., pp. 122 şi urm.

I. Dobândirea de drept a cetățeniei române

Cetățenia română se dobândește de drept ca urmare a nașterii (1) și a adopției (2). Anumite considerente ținând de rigoarea logică pledează pentru tratarea distinctă a dobândirii cetățeniei române prin „efectul adopției".

1. Dobândirea prin naștere. Legiuitorul român, fidel tradițiilor sale juridice precum și soluțiilor promovate de majoritatea legislațiilor Europei continentale, a statuat în această privință o regulă conformă principiului *ius sanguinis*.

Conform art. 5 din Legea cetățeniei, sunt cetățeni români:

- copii născuți pe teritoriul României, din părinți cetățeni români [alin. (1)];
- copii născuți pe teritoriul statului român, chiar dacă numai unul dintre părinți este cetățean român [alin. (2) pct. a)];
- copii născuți în străinătate, când ambii părinți sau numai unul dintre aceștia are cetățenia română [alin. (2) pct. b)].

La prima vedere, legiuitorul ia în considerare ambii factori care ar putea atrage dobândirea de drept, la naștere, a cetățeniei române: nașterea din părinți cetățeni și nașterea pe teritoriul țării. De fapt, relevantă este doar nașterea din părinți cetățeni. Dispoziția articolului menționat s-ar putea reformula mai simplu: copilul unui cetățean român are prin naștere cetățenia română. Legiuitorul a preferat însă să disjungă situațiile în care se naște un copil din părinți cetățeni români în funcție de împrejurarea dacă ambii părinți sau doar unul dintre aceștia are cetățenie română precum și de împrejurarea dacă nașterea s-a produs în țară sau în străinătate. În privința efectelor juridice ale locului nașterii (dobândirea de drept a cetățeniei), nu există nici o diferență iar locul nașterii sau faptul că doar unul din părinți are cetățenia română este irelevant. Însă proba cetățeniei se face în mod diferit iar recunoașterea acestei calități poate ridica probleme în practică. Conform art. 21 alin. (2) din lege, proba acesteia se face cu certificatul de naștere al copilului însoțit de actul de identitate al unuia din părinți (sau al părintelui cetățean român dacă doar unul dintre aceștia avea cetățenie română în momentul nașterii). Dacă doar tatăl copilului este cetățean român s-ar putea pune problema stabilirii paternității în cazul unui copil născut în afara căsătoriei.[1] Abia după stabilirea paternității – față de tatăl cetățean român – va fi recunoscută calitatea de cetățean român a copilului. Calitatea de cetățean român îi va reveni însă retroactiv, din momentul nașterii. Dacă nașterea s-a produs în străinătate, certificatul constatator al nașterii va fi eliberat firește de autoritățile statului respectiv. Apare problema practică a traducerii, legalizării și a recunoașterii efectelor actului de naștere emis de o autoritate străină. Însă odată stabilit faptul filiației dintr-un părinte cetățean român,

[1] Pentru copilul născut de o femeie căsătorită, soluția este mai simplă. El beneficiază de prezumția de paternitate (art. 414 NCC).

consecința juridică este clară și indubitabilă: copilul este de drept cetățean român, indiferent de locul nașterii și indiferent de împrejurarea că a dobândit prin naștere încă una sau mai multe cetățenii.[1]

Stabilirea filiației unei persoane are efecte pe planul cetățeniei. Persoana respectivă este cetățean român prin naștere dacă părintele față de care a fost stabilită filiația avea – la data nașterii copilului – cetățenie română. Ca atare, și o asemenea situație intră sub incidența art. 5 din lege, constituind un caz de dobândire a cetățeniei române prin naștere.[2]

O situație aparte o prezintă cazul copilului găsit. Conform art. 5 alin. ultim din legea cetățeniei, copilul găsit pe teritoriul statului român este considerat cetățean român, până la proba contrarie, dacă nici unul dintre părinți nu este cunoscut.[3] Această soluție elimină orice posibilitate de interpretare în sensul unei concesii făcute principiului *ius soli*.[4] Relevant nu este faptul nașterii pe teritoriul României. De exemplu, în cazul în care s-ar putea proba că nașterea unui copil găsit abandonat într-o stație sau o gară în regiunea de frontieră, aflată pe teritoriul statului român, s-a produs în afara teritoriului național, iar mama nu ar putea fi identificată, nou-născutul va beneficia de dispozițiile art. 5 alin. ultim din legea menționată, dobândind cetățenia română. Relevant este așadar faptul găsirii unui copil, din părinți necunoscuți, pe teritoriul României. În mod implicit legiuitorul instituie o prezumție în favoarea sa: aceea că cel puțin unul dintre părinții săi are cetățenie română. Dacă se dovedește însă contrariul, el va pierde retroactiv cetățenia română, în condițiile art. 29.[5]

2. Dobândirea cetățeniei prin adopție. În condițiile art. 6 alin. (1), cetățenia română se dobândește de către copilul cetățean străin sau fără cetățenie prin adopție, dacă adoptatorii sunt cetățeni români. În situația în care doar unul dintre adoptatori

---

[1] De exemplu, copilul născut într-o țară de *ius soli* (Marea Britanie sau Statele Unite) din părinți având unul cetățenie română iar celălalt cetățenia altei țări de *ius sanguinis* (Germania sau Italia)

[2] Pentru o calificare diferită a acestei situații, ca un caz distinct de dobândire a cetățeniei române, vezi DRĂGANU I, pp. 139 și urm.

[3] Actuala formulare a art. 5 alin. (3) din legea cetățeniei a fost introdusă prin Legea nr. 405/2003 privind aprobarea cu modificări a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 43/2003 (M. Of. nr. 721 din 15 octombrie 2003).

[4] În formularea anterioară a textului art. 5 alin. (3) se prevedea: „[c]opilul găsit pe teritoriul statului român este cetățean român, dacă nici unul din părinți nu este cunoscut." Doctrina era însă unanimă în a considera că dispoziția citată instituie o prezumție conform căreia cel puțin unul dintre părinți era cetățean român. Actuala formulare a acestui text consacră într-un mod și mai energic existența prezumției respective, fără a schimba esențial datele problemei.

[5] Este însă de precizat că în acest caz copilul găsit pierde cetățenia română doar în situația stabilirii filiației față de ambii părinți, cetățeni străini (sau a unuia dintre aceștia, cetățean străin, celălalt rămânând necunoscut). *Per a contrario*, stabilirea filiației față de un părinte apatrid nu este urmată de pierderea cetățeniei române.

este cetățean român, părinții vor hotărî de comun acord în privința cetățeniei copilului [art. 6 alin. (2) fraza 1]. Condiția implicită pentru aplicabilitatea acestei dispoziții este ca și legea națională a celuilalt adoptator să prevadă o dispoziție similară celei din legea română (statuând posibilitatea de a opta între una din cele două cetățenii).[1] Dacă adoptatorul neromân este apatrid sau dacă legea sa națională (puțin probabil) nu prevede posibilitatea dobândirii cetățeniei respective de către adoptat, soluția firească ar fi dobândirea cetățeniei române prin adopție de către adoptat.[2] Dacă adoptatorii nu cad de acord, instanța judecătorească competentă să încuviințeze adopția va decide în privința cetățeniei minorului, ținând seama de interesele acestuia [art. 6 alin. (2) fraza a 2-a]. În cazul minorului care a împlinit vârsta de 14 ani, este necesar consimțământul acestuia [art. 6 alin. (2) fraza ultimă]. Este de precizat că legea reclamă consimțământul minorului doar în cazul adoptatorilor de cetățenii diferite. Minorul care a împlinit vârsta de 14 ani și este adoptat de adoptatori români sau de un singur adoptator, cetățean român, dobândește de drept cetățenia română, indiferent de consimțământul său. Dacă legiuitorul ar fi dorit să condiționeze în toate împrejurările dobândirea cetățeniei române de către adoptatul care a împlinit 14 ani, dispoziția privitoare la consimțământul acestuia ar fi fost plasată într-un alineat distinct și nu ca frază finală în cadrul alin. (2). În consecință, dispoziția respectivă operează doar în ipoteza prevăzută de acel alineat: doi adoptatori, dintre care doar unul are cetățenia română.

Rigoarea logică reclamă tratarea distinctă a cazului în care un minor dobândește cetățenia română prin adopție și o păstrează după încetarea acesteia.[3] Sub aspectul

---

[1] De exemplu, această condiție nu este satisfăcută atunci când legea națională a adoptatorului cetățean străin prevede dobândirea de drept a cetățeniei respective de către cel adoptat. Ar putea rămâne însă un element de opțiune și în acest caz: adoptatorii vor decide de comun acord dacă adoptatul va dobândi sau nu cetățenia română, pe lângă cea – dobândită de drept – a celuilalt adoptator.

[2] Aceasta nu implică pierderea cetățenie minorului adoptat, fapt care face irelevantă obiecția că, în cazul în care adoptatorii domiciliază în țara a cărui cetățenie o are adoptatul, ar fi în interesul său ca el să păstreze cetățenia acelei țări și să nu dobândească o cetățenie străină. Cetățenia străină poate fi uneori un impediment în viața socială sau politică (dar alteori un avantaj). În orice caz, chiar și legislațiile care nu permit bipatridia prevăd posibilitatea de opțiune la atingerea majoratului, fără a statua pentru un minor vreun dezavantaj care să decurgă din împrejurarea că are și o altă cetățenie. Faptul că un minor ar dobândi o cetățenie în plus – în speță cea română a unuia dintre adoptatorii săi – este în consecință de natură a-l avantaja în principiu și nicidecum de a-i crea impedimente. Dacă asemenea impedimente există, el are posibilitatea de a renunța la una din cetățenii la atingerea majoratului. Ar fi deci rezonabilă o aplicare cât mai largă a dispozițiilor art. 6, în sensul dobândirii cetățeniei române și în cazul în care adoptatorul neromân este apatrid, interpretând restrictiv dispozițiile alin. (2) din articolul citat, în sensul că dreptul de opțiune al adoptatorilor (în privința faptului dacă adoptatul dobândește sau nu cetățenia română) operează doar în cazul în care există o opțiune reală între două cetățenii.

[3] Vezi în acest sens VRABIE II, pp. 426-427, unde se menționează în această ipoteză, dobândirea cetățeniei române „prin efectul adopției".

coerenței logice există anumite dificultăți în a admite dobândirea cetățeniei în baza unui act nul sau anulat. Vorbind de dobândirea cetățeniei „prin efectul adopției" aceste dificultăți sunt în bună măsură înlăturate: chiar și actelor nule li se pot recunoaște anumite efecte. Art. 7 din lege prevede cazul anulării, declarării nulității sau al desfacerii adopției, aspecte ce vor fi tratate mai jos, în cadrul modalităților de pierdere a cetățeniei române. Important este deocamdată faptul că în toate cele trei ipoteze, adoptatul pierde cetățenia română. Pierderea cetățeniei este însă dublu condiționată: în primul rând adoptatul trebuie să nu fi împlinit vârsta de 18 ani, iar în al doilea rând este necesar să domicilieze în străinătate sau să părăsească țara pentru a domicilia în străinătate. Rezultă *per a contrario*, că în cazul anulării, declarării nulității sau al desfacerii adopției, adoptatul nu pierde cetățenia română dobândită prin adopție, dacă a împlinit 18 ani la data încetării adopției și nici dacă, domiciliind în țară, până la împlinirea acelei vârste nu părăsește țara pentru a domicilia în străinătate. Soluția menținerii de către legiuitorul român a cetățeniei adoptatului chiar și după încetarea adopției se justifică prin împrejurarea că prin durata lungă a raporturilor de familie (fie ele și desființate ulterior) și/sau prin faptul domicilierii îndelungate în România, s-au creat anumite legături între adoptat și poporul român pe care n-ar fi oportun să le tăiem brusc prin privarea de cetățenia română. Dacă adoptatul va considera ulterior aceste legături irelevante, va avea posibilitatea ca la atingerea majoratului să le declare ca atare, renunțând la cetățenia română.

3. Dobândirea cetățeniei române prin efectul dobândirii cetățeniei de către părinți[1]. Cazul respectiv privește copiilor minori ai căror părinți au dobândit cetățenia română la cerere în condițiile art. 8 din Legea cetățeniei. Pentru părinți, cetățenia este dobândită „ca efect al unui act juridic individual emis de organul de stat competent"[2]. Copii minori ai acestora beneficiază însă de dispozițiile art. 9 din aceeași lege: ei dobândesc cetățenia română de drept, fără a fi nevoie de o manifestare de voință în acest sens. Mai mult, copii minori primesc cetățenia română o dată cu părinții lor, indiferent de împrejurarea că au fost sau nu menționați în cererea de încetățenire. Copilul minor al unui străin ce dobândește la cerere – în condițiile art. 8 – cetățenia română, născut anterior acordării cetățeniei[3] dobândește cetățenia română de drept, de la data dobândirii cetățeniei de către părintele său [art. 9 alin. (3)], chiar dacă filiația a fost stabilită ulterior dobândirii cetățeniei române de către acesta din urmă.

---

[1] Este tratată ca un caz distinct în DRĂGANU I, p. 140, ca „dobândire a cetățeniei prin efectul schimbării cetățeniei părinților".

[2] Ibidem, loc. cit.

[3] Dacă ar fi fost născut ulterior, avea cetățenia română prin naștere, în baza art. 5 din Legea cetățeniei.

În cazul în care numai unul din părinți dobândește cetățenia română, părinții vor hotărî de comun acord asupra cetățeniei copilului, iar dacă nu cad de acord, decizia revine instanței de la domiciliul minorului, care va ține cont de interesele acestuia [art. 9 alin. (2)]. Minorului care a împlinit vârsta de 14 ani i se cere consimțământul (fraza ultimă a alineatului menționat).

II. Dobândirea cetățeniei române prin efectul unui act juridic al unei autorități

Cetățenia română mai poate fi dobândită ca urmare a manifestării exprese de voință a unei autorități. Este cazul acordării cetățeniei la cerere, căruia i se subsumează și cazul redobândirii cetățeniei.

1. Dobândirea cetățeniei române la cerere. Conform dispozițiilor art. 8 din lege, cetățenia română poate fi acordată la cerere străinului sau apatridului în următoarele condiții:

a) s-a născut și domiciliază, la data cererii, pe teritoriul României sau, deși nu s-a născut pe acest teritoriu, domiciliază în condițiile legii pe teritoriul statului român de cel puțin 8 ani sau, în cazul în care este căsătorit și conviețuiește cu un cetățean român, de cel puțin 5 ani de la data căsătoriei [art. 8 alin. (1) lit. a)].[1] Solicitantul căsătorit cu un cetățean român beneficiază prin urmare de o reducere cu trei ani a stagiului. Existența căsătoriei cu un cetățean român și raporturile de familie astfel stabilite atestă un grad ridicat de integrare socială a unui străin domiciliat în România.

În ultimii ani, legiuitorul român a manifestat o atitudine tot mai restrictivă în privința stagiului de domiciliu în cazul acordării la cerere a cetățeniei. Dacă inițial, la intrarea în vigoare a Legii nr. 21/1991 stagiul era de 5 ani sau de 3 ani în cazul solicitantului căsătorit cu un cetățean român, în urma modificării survenite prin Legea nr. 192/1999 stagiul este prelungit la 7, respectiv la 5 ani, iar prin O.U.G. nr. 43/2003, la 8 ani. În plus, această ordonanță de urgență stipulează că în cazul persoanei căsătorite cu un cetățean român, reducerea de stagiu operează doar dacă durata căsătoriei este de cel puțin cinci ani; în versiunile anterioare ale legii reducerea opera indiferent de data căsătoriei.

În cazul în care solicitantul este o personalitate recunoscută pe plan internațional, termenele respective pot fi reduse până la jumătate ori a investit în România sume care depășesc 500.000 de Euro [art. 8 alin. (2)].

Conform alin. (3) al art. 8, inserat prin O.U.G. nr. 43/2003, dacă solicitantul se află în afara teritoriului statului român o perioadă mai mare de 6 luni în cursul

[1] Este de menționat că anterior modificării legii cetățeniei (deci până în 1999), stagiul era de 5 ani și, respectiv, de 3 ani.

unui an, anul respectiv nu se ia în calcul la calcularea stagiului. Este irelevant dacă absența de pe teritoriul României s-a datorat intenției (nematerializate) de stabilire a domiciliului în străinătate sau rezolvării unor probleme de afaceri ori de ordin medical. Simpla absență a solicitantului de la reședința sa din țară determină neluarea în calcul a anului calendaristic respectiv.

b) dovedește, prin comportament, acțiuni și atitudine, loialitate față de statul român, nu întreprinde sau sprijină acțiuni împotriva ordinii de drept sau a securității naționale și declară că nici în trecut nu a întreprins asemenea acțiuni [art. 8 alin. (1) lit. b)][1].

c) a împlinit vârsta de 18 ani [art. 8 alin. (1) lit. c)].

d) are asigurate în România mijloace legale pentru o existență decentă, în condițiile stabilite de legislația privind regimul străinilor [art. 8 alin. (1) lit. d)].

e) este cunoscut cu o bună comportare și nu a fost condamnat în țară sau în străinătate pentru o infracțiune care îl face nedemn de a fi cetățean român [art. 8 alin. (1) lit. e)].

f) cunoaște limba română și posedă noțiuni elementare de cultură și civilizație română, în măsură suficientă pentru a se integra în viața socială [art. 8 alin. (1) lit. f)].

g) cunoaște prevederile Constituției României și imnul național [art. 8 alin. (1) lit. g)].

Cetățenia nu poate fi acordată în cazul neîndeplinirii fie și a unei singure condiții din cele stipulate mai sus. Întrunirea cumulativă a tuturor celor șapte condiții prevăzute în art. 8 nu ar trebui însă să confere automat unui străin sau apatrid un drept pozitiv, realizabil eventual în justiție, la dobândirea cetățeniei române. Autoritățile unei țări ar trebui să aibă o putere discreționară în a acorda sau refuza unui solicitant cetățenia română. Prezența îndelungată a unui străin pe teritoriul național nu atrage automat obligația din partea statului de a-i acorda cetățenia, nici chiar în cazul în care acesta face dovada unei bune integrări sociale, economice și culturale. Integrarea politică prin încetățenire a străinilor de pe teritoriul național este o maximă a înțelepciunii politice, însă nu un principiu al dreptului. Decizia de a include anumite persoane sau grupuri de persoane în comunitatea națională constituie o prerogativă suverană și nu poate opera automat. Refuzul încetățenirii nu poate fi motivat nicidecum prin considerente precum rasa sau originea etnică. Gradul de instruire, profesia sau competența într-un anumit domeniu pot constitui elemente favorizante în cazul acordării cetățeniei.

O.U.G. nr. 5/2010 a schimbat natura juridică a dobândirii cetățeniei române la cerere. Străinul sau apatridul domiciliat în România are de acum înainte un drept subiectiv la dobândirea cetățeniei române (și nu o vocație ca până acum).

---

[1] Formulare stabilită prin Legea nr. 405/2003 privind aprobarea cu modificări a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 43/2003, M. Of. nr. 721 din 15 octombrie 2003.

Nou înființata Autoritate Națională pentru Cetățenie, care preia atribuția de acordare a cetățeniei, exercitată anterior de Guvern, este obligată să acorde cetățenia română solicitantului care dovedește îndeplinirea condițiilor stabilite de lege [art. 19 alin. (1) din legea cetățeniei republicată].

Dobândirea la cerere a cetățeniei române nu are niciun efect asupra soțului dobânditorului dar are ca efect, în baza art. 9 alin. (1), dobândirea de drept a copiilor dobânditorului, dacă aceştia nu au împlinit 18 ani.

2. Redobândirea cetățeniei române. În condițiile art. 10 din lege, cetățenia română se poate acorda persoanei care a avut această cetățenie şi care cere redobândirea ei. Condițiile sunt mai puține: textul menționat prevede doar îndeplinirea în mod corespunzător a condițiilor prevăzute de art. 8 lit. b) (loialitate), lit. c) (vârsta de 18 ani), lit. d) (mijloace legale de existență)[1] şi lit. e) (buna comportare şi inexistența condamnărilor atrăgând nedemnitatea). Nu este necesară cunoaşterea limbii române (pe care totuşi, în majoritatea cazurilor, un fost cetățean român o va cunoaşte). De posibilitatea de a redobândi în condiții mai lejere cetățenia beneficiază şi foştii cetățeni români care au pierdut cetățenia română înainte de data de 22 decembrie 1989 precum şi cei cărora li s-a ridicat cetățenia română fără voia lor sau din motive neimputabile acestora, precum şi descendenții lor până la gradul II, inclusiv. Ei vor trebui să îndeplinească în mod corespunzător condițiile prevăzute de art. 8 lit. b) (loialitate), lit. c) (vârsta de 18 ani), lit. e) (bună comportare) şi lit. f) (cunoaşterea limbii).[2] Persoanele din această categorie care îşi au deja domiciliul sau reşedința în țară pot depune cererea de redobândire a cetățeniei la împlinirea unui termen de 4 ani de la stabilirea domiciliului sau respectiv de la dobândirea dreptului de şedere în România.[3]

Redobândirea cetățeniei române nu are efecte asupra cetățeniei soțului [art. 10 alin. (4)] dar poate avea în privința copiilor minori. Părinții care se repatriază hotărăsc de comun acord asupra cetățeniei copiilor, iar dacă nu cad de acord, va decide instanța judecătorească de la domiciliul minorului, ținând cont de interesele acestuia. Consimțământul său este necesar în cazul în care a împlinit vârsta de 14 ani [art. 10 alin. (3)].

3. Dobândirea cetățeniei române prin repatriere. În versiunea sa anterioară modificării din 1999[4], Legea nr. 21/1991 prevedea în art. 4 repatrierea (reglementată în detaliu în art. 8, abrogat ulterior), ca modalitate distinctă de dobândire

---

[1] Inexistentă anterior în cazul redobândirii cetățeniei române, condiția mijloacelor legale de existență a fost inserată prin dispozițiile O.U.G. nr. 43 din 29/05/2003, M. Of. nr. 399 din 9 iunie 2003.

[2] Art. 10^1 din Legea cetățeniei (inserat prin O.U.G. nr. 43/2003).

[3] Art. 10^2 din Legea cetățeniei (inserat, de asemenea, prin O.U.G. nr. 43/2003).

[4] Prin Legea nr. 192/1999 (M. Of. nr. 611 din 14 decembrie 1999).

a cetățeniei române. Sub aspect terminologic este de menționat că repatrierea este o modalitate de redobândire a cetățeniei; sub acest aspect legiuitorul din 1991 s-a dovedit într-o oarecare măsură neglijent în formulare. Textul alin. 1 al fostului art. 8 dispunea: „Persoana care a pierdut cetățenia română o poate redobândi prin efectul repatrierii, dacă își exprimă dorința în acest sens." Observăm că cetățenia era redobândită „prin efectul repatrierii", iar exprimarea „dorinței" reprezenta doar o condiție a redobândirii; data redobândirii era data repatrierii, indiferent dacă „dorința în acest sens" (al redobândirii cetățeniei) era exprimată anterior repatrierii, în momentul acesteia sau imediat după. Aparent, formularea textului ar părea să justifice ideea redobândirii de drept a cetățeniei române în cazul repatriaților. Totuși, în practică, trebuia ca ei să formuleze o cerere, să facă dovada faptului material al repatrierii, precum și a împrejurării că au mai avut cetățenia română, iar apoi, prin hotărâre a Guvernului se aproba acordarea cetățeniei române prin repatriere.[1] În prezent, cazurile de repatriere sunt subsumate ipotezei din art. 10 (persoană care a mai avut cetățenia română și care cere redobândirea acesteia). De data aceasta nu mai este suficient simplul fapt material al repatrierii, însoțit de o manifestare de voință în sensul redobândirii cetățeniei, ci trebuie îndeplinite și condițiile prevăzute în art. 8 (din noua versiune a legii), pct. b), c) și e).

4. Procedura acordării și a redobândirii cetățeniei române. Procedura acordării cetățeniei române[2] este reglementată în Capitolul 3 (art. 12-21) din Legea nr. 21/1991. Cererea de acordare a cetățeniei române sau, după caz, de redobândire a acesteia se depune la sediul Autorității Naționale pentru Cetățenie.[3] Solicitantul trebuie să o depună personal, iar în cazuri temeinic motivate, o poate depune prin mandatar, împuternicit cu procură autentică [art. 13 alin. (1)]. Cererile de redobândire a cetățeniei române pot fi depuse și la sediile misiunilor diplomatice sau ale oficiilor consulare ale României. Acestea o vor transmite imediat Autorității Naționale pentru Cetățenie. Cererile trebuie însoțite de actele doveditoare ale îndeplinirii condițiilor stipulate în art. 8 al legii cetățeniei.

Aprobarea (sau respingerea) cererilor de acordare a cetățeniei române sau de redobândire a cetățeniei române se face de Autoritatea Națională pentru Cetățenie. În cadrul acesteia funcționează Comisia pentru cetățenie, organ cu activitate permanentă, formată dintr-un președinte și 20 de membri, numiți de Ministrul Justiției pentru un mandat de 2 ani (art. 14 din legea cetățeniei). În cazul în care Comisia constată lipsa unor acte necesare soluționării cererii, Președintele acesteia

---

[1] DRĂGANU I, p. 143.

[2] ȘT. DEACONU, *Drept constituțional*, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2013, pp. 135-136.

[3] Înființată prin O.U.G. nr. 5/2010. Până la acea dată, cererile de acordare a cetățeniei române erau examinate de o comisie formată din 5 magistrați de la Tribunalul București, care funcționa pe lângă Ministerul Justiției. Comisia redacta un raport înaintat Ministrului Justiției. Cetățenia se acorda sau se redobândea prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Ministrului Justiției.

va cere prin rezoluție completarea dosarului. Dacă în termen de 2 luni de la primirea solicitării de către petent, dosarul nu este completat, cererea va fi respinsă de către Comisie ca nesusținută [art. 16 alin. (2) pct. b)]. Comisia poate solicita relații de la orice autoritate în legătură cu îndeplinirea condițiilor referitoare la comportamentul solicitantului și loialitatea sa față de statul român [condițiile prevăzute în art. 8 lit. b) și e)].

Președintele Comisiei va fixa prin rezoluție un termen pentru analiza dosarului. Acest termen nu poate depăși 5 luni de la depunerea cererii [art. 16 alin. (2) pct. c)].

Comisia întocmește un raport motivat cu privire la îndeplinirea condițiilor de acordare a cetățeniei române, adoptat cu majoritatea voturilor membrilor prezenți. În cazul în care constată îndeplinirea condițiilor de dobândire sau redobândire a cetățeniei române, Comisia va propune președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie acordarea cetățeniei. Președintele Autorității va emite un ordine de acordare a cetățeniei române, sau după caz, de redobândire a acesteia. Ordinul se comunică solicitantului de îndată, prin scrisoare recomandată cu confirmare de primire [art. 19 alin. (1)].

Dacă nu sunt întrunite condițiile cerute de lege pentru acordarea cetățeniei, Comisia, printr-un raport motivat propune președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie respingerea cererii, iar președintele va emite ordinul corespunzător. O nouă cerere de acordare sau de redobândire a cetățeniei române nu va putea fi depusă decât după șase luni de la respingerea cererii anterioare.

Ordinul de respingere a cererii de acordare sau redobândire a cetățeniei române poate fi atacat, în termen de 15 zile de la data comunicării, la Curtea de Apel București, Secția contencios administrativ. Hotărârea Curții de apel este definitivă și poate fi supusă recursului la Secția de contencios administrativ a Înaltei Curți de Casație și Justiție [art. 19 alin. (4)].

Persoana căreia i se acordă cetățenia română trebuie să depună în termen de trei luni în fața ministrului justiției și a președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie sau a unuia din cei doi vicepreședinți ai autorității, delegați anume în acest scop, jurământul prevăzut de art. 20 alin. (3) („Jur să fiu devotat patriei și poporului român, să apăr drepturile și interesele naționale, să respect Constituția și legile României."). În cazul (re)dobândirii cetățeniei române în condițiile menținerii domiciliului în străinătate, jurământul se va depune în fața șefului misiunii diplomatice sau al oficiului consular în raza căruia își are domiciliul solicitantul. Data depunerii jurământului este data dobândirii cetățeniei române [art. 20 alin. (1)]. Demnitarul ori funcționarul în fața căruia solicitantul a depus jurământul de credință va elibera un certificat de cetățenie [art. 20 alin. (4)], care va putea servi drept dovadă a cetățeniei române [art. 22 alin. (1)].

Nedepunerea, din motive imputabile persoanei care a obținut cetățenia română, a jurământului de credință, în termenul prevăzut la art. 20 alin. (2), atrage încetarea

efectelor ordinului de acordare sau de redobândire a cetățeniei române față de persoana în cauză [art. 21 alin. (1)].

§29. Pierderea cetățeniei române

Conform dispozițiilor art. 24 din lege, cetățenia română se pierde prin:
- retragere;
- aprobarea renunțării;
- alte cazuri prevăzute de lege (adopția de către străini urmată de dobândirea la cerere a cetățeniei străine, încetarea adopției în cazul minorului care a dobândit cetățenia prin adopție, sau stabilirea filiației – față de părinți străini – a copilului găsit)

I. Pierderea cetățeniei române prin retragere

Retragerea cetățeniei române are caracter de sancțiune. Art. 25 din legea cetățeniei prevede **patru situații** în care cetățenia unei persoane poate fi retrasă.

În primul rând, cetățenia poate fi retrasă persoanei care aflată în străinătate, **săvârșește fapte deosebit de grave** prin care vatămă interesele statului român sau lezează prestigiul României. Este de remarcat faptul că sancțiunea retragerii cetățeniei nu intervine în acest caz decât dacă persoana sancționată se află în străinătate. Dacă autorul unor asemenea fapte, oricât ar fi ele de grave, se află pe teritoriul țării, el va fi supus rigorilor legii penale, dar nu va pierde cetățenia română.[1] Practic, retragerea cetățeniei operează ca un substitut al sancțiunii penale; dacă nu există posibilitatea judecării sau condamnării în țară a autorului unor fapte deosebit de grave contra statului, el este sancționat măcar simbolic prin excluderea din comunitatea politică, prin privarea de cetățenie și implicit de dreptul la protecție diplomatică, riscând să ajungă apatrid (fapt care evident are și o relevanță practică). Totuși, chiar și după retragerea cetățeniei române, statul poate solicita extrădarea fostului său cetățean autorităților din statul în care acesta domiciliază. Nu există o regulă în dreptul internațional care să interzică extrădarea unei persoane (care nu are cetățenie statului de reședință) către un stat terț sau chiar către statul a cărui cetățenie a avut-o.[2]

---

[1] În practica statelor totalitare se putea retrage cetățenia și celor domiciliați în țară. Un exemplu notoriu: scriitorului rus Alexandr Soljeniţîn i-a fost retrasă în 1974 cetățenia sovietică prin hotărâre a Prezidiului Sovietului Suprem al URSS, decizie care i-a fost comunicată la scurt timp după reținerea sa în vederea expulzării, care de altfel a urmat numaidecât. Considerentele politice care au determinat această decizie sunt foarte transparente: regimul comunist nu putea tolera activitatea marelui scriitor pe teritoriul URSS, dar nu-și putea asuma nici costurile imense pe planul prestigiului și al credibilității în cazul arestării și al condamnării unui mare și cunoscut scriitor, laureat al premiului Nobel.

[2] Refuzul de a extrăda poate fi însă motivat de temeri referitoare la încălcarea dreptului persoanei extrădate la un proces echitabil, și aceasta indiferent dacă persoana respectivă are sau nu cetățenia

În al doilea rând, cetățenia română poate fi retrasă celui care aflat în străinătate, **se înrolează în forțele armate ale unui stat** cu care România se află **în stare de război** sau cu care **a rupt relațiile diplomatice** [art. 25 pct. b)]. Și în acest caz, este necesar ca persoana sancționată să se afle în străinătate. De altfel, este greu de conceput ca un român, rămânând în țară, să se înroleze în forțele armate ale unui stat străin. Dacă la scurtă vreme după înrolare, cetățeanul român se întoarce în țară, cetățenia română ar putea fi totuși retrasă (textul prevede în acest sens: „Cetățenia română se poate retrage persoanei care: ....b) aflată în străinătate, se înrolează ..."). Așadar cel sancționat trebuie să se afle în străinătate în momentul înrolării, nu în momentul aplicării sancțiunii. Relevant este faptul înrolării și nu durata serviciului militar și nici faptul dacă a luat sau nu parte la operațiuni militare. De asemenea, nici împrejurarea că un cetățean român s-a înrolat în forțele armate ale unui stat din categoria menționată în baza obligațiilor ce-i revin dintr-o a doua cetățenie nu împiedică retragerea cetățeniei române. Este însă necesar ca forțele armate în care se înrolează cetățeanul român să aparțină fie unui stat cu care România se află în stare de război (ipoteză puțin probabilă în Europa ultimei jumătăți de secol), fie unui stat cu care România a rupt relațiile diplomatice (caz destul de rar, ce nu survine în fiecare deceniu). Legiuitorul nu a avut în vedere situația în care un cetățean se înrolează în forțe militare sau paramilitare aparținând unor entități pe care România nu le-a recunoscut și pe care refuză să le recunoască, cum ar fi așa zisa „Republică (Trans)nistreană" sau autoproclamatele „republici populare" din Estul Ucrainei (în regiunile Donetsk și Lugansk). Sub acest aspect, pentru un plus de claritate, legea s-ar cuveni modificată, dat fiind faptul că înrolarea în forțele armate ale unor asemenea entități este cu mult mai repugnantă față de drepturile și interesele țării noastre și ale aliaților noștri decât înrolarea în armata unei țări a cărei existență este legitimă și cu care România are disensiuni temporare, care nu pun în discuție existența ca atare a statului respectiv.

Cetățenia română se mai poate retrage celui care **a dobândit-o prin mijloace frauduloase**. De exemplu: în cazul în care solicitantul nu îndeplinea la data depunerii cererii condițiile pentru acordarea cetățeniei, dar a pretins în mod fraudulos îndeplinirea acestor condiții, iar falsitatea acestor susțineri este constatată ulterior.

În sfârșit, cetățenia română se mai poate retrage care „este cunoscută **ca având legături cu grupări teroriste** sau **le-a sprijinit**, sub orice formă, ori a săvârșit **alte fapte care pun în pericol siguranța națională**" [art. 25 pct. d)][1]. Retragerea nu este condiționată de împrejurarea că persoana care intră sub incidența acestui

---

statului care solicită extrădarea.

[1] Dispoziția a fost inserată prin Legea nr. 405/2003 privind aprobarea cu modificări a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 43/2003 (M. Of. nr. 721 din 15 octombrie 2003).

motiv de retragere se află în străinătate; cetățenia română poate fi retrasă la fel de bine și unei persoane domiciliate în țară.

Pe de altă parte, conform dispozițiilor art. 5 alin. (2) din Constituție, reiterate în art. 25 alin. (2) din lege, **cetățenia română nu poate fi retrasă celui care a dobândit-o prin naștere**. Dat fiind faptul că numărul celor ce au dobândit cetățenia română la cerere sau prin adopție este insignifiant față de cel al restului cetățenilor români, dobânditori prin naștere a cetățeniei, rezultă că odată cu intrarea în vigoare a Constituției (8.12.1991), primele două puncte ale alin. (1) din art. 26 și-au pierdut relevanța practică aproape în întregime, iar dispozițiile pct. d) – inserat prin Legea nr. 405/2003 – au o valoare mai degrabă simbolică.

II. Pierderea cetățeniei române prin aprobarea renunțării

Renunțarea la cetățenia română se poate aproba pentru motive temeinice, unei persoane care a împlinit vârsta de 18 ani [art. 26 alin. (1)]. Suplimentar mai trebuie îndeplinite trei condiții:

- renunțătorul să nu fie învinuit sau inculpat într-o cauză penală și să nu aibă de executat o pedeapsă penală;
- renunțătorul să nu aibă debite către de stat, persoane fizice sau juridice din țară, sau, având asemenea debite, să le achite sau să ofere garanții corespunzătoare pentru achitarea lor;
- renunțătorul să fi dobândit o altă cetățenie sau să fi solicitat una, având asigurarea dobândirii ei.

Ultima condiție a fost inserată în 1999, prin legea nr. 192 din același an. Versiunea anterioară a acestui articol era defectuoasă întrucât permitea aprobarea renunțării la cetățenie în cazul unor persoane aflate în străinătate care nu aveau o altă cetățenie, și care dobândeau astfel statutul de apatrizi. O asemenea situație crea probleme statului de reședință în cazul în care autoritățile din acel stat se confruntau cu prezența ilegală pe teritoriul statului respectiv a unor asemenea persoane, foști cetățeni români. În mod normal, prezenței ilegale pe teritoriul unui stat a unei persoane neavând cetățenia acelui stat i se pune capăt prin expulzarea contravenientului. În cazul unui apatrid, expulzarea este în principiu exclusă, fiind totuși posibilă atunci când un alt stat, de regulă, cel a cărui cetățenie o avea anterior apatridul, acceptă să-l primească pe teritoriul său.[1] Prin renunțarea rapidă la cetățenie un număr destul de mare de români au dobândit statutul de apatrizi, devenind practic neexpulzabili din statele în care intraseră ca turiști și în care își

[1] Începând cu anul 2001, Guvernul român a procedat în acest fel în privința apatrizilor, foști cetățeni români, rezidenți în unele țări ale Uniunii Europene. Rezolvarea acestei probleme – reprimirea apatrizilor foști cetățeni români – a constituit ultima și cea mai importantă condiție pentru ca românii să poată beneficia de scutire de regimul vizelor pentru călătoriile turistice în statele Spațiului Schengen.

stabiliseră reședința contrar reglementărilor locale privitoare la regimul străinilor. Această împrejurare punea România într-o situație delicată în raporturile cu unele state ale Uniunii Europene. În plus, reglementarea anterioară modificării din 1999 diferea de practica legislativă pe plan european precum și contravenea principiilor consacrate în Convenția europeană asupra cetățeniei din 6 noiembrie 1997[1]. Art. 4 pct. b) din Convenție consacră ca principiu evitarea cazurilor de apatridie, iar art. 8 alin. (2) statuează obligația statelor de a permite renunțarea la cetățenie, cu condiția ca renunțătorii să nu devină apatrizi.

Pierderea cetățeniei române prin renunțare nu produce nici un efect asupra soțului renunțătorului și – în principiu – nici asupra copiilor minori ai acestuia [art. 27 alin. (1)]. Minorul pierde însă cetățenia română odată cu părinții săi în cazul în care ambii obțin aprobarea renunțării la cetățenie, dacă se află cu ei în străinătate sau dacă părăsește țara odată cu părinții săi. Dacă părinții pierd cetățenia la date diferite, minorul o va pierde pe ultima din aceste date, iar dacă acesta din urmă părăsește țara pentru a domicilia în străinătate după ce ambii părinți au pierdut cetățenia română, el va pierde această cetățenie la data plecării din țară [art. 28 alin. (2)]. În cazul în care minorul este încredințat prin hotărâre judecătorească părintelui domiciliat în străinătate și care a renunțat la cetățenia română, pierderea cetățeniei se produce la aceeași dată cu părintele căruia i-a fost încredințat și la care locuiește, cu condiția obținerii acordului celuilalt părinte cetățean român [art. 28 alin. (4)]. Din dispozițiile menționate mai sus, rezultă *per a contrario*, că un minor având părinți dintre care doar unul a pierdut cetățenia română prin renunțare va păstra cetățenia română, indiferent de dorința părinților săi, cu excepția cazului în care aceștia trăiesc despărțiți iar minorul este încredințat prin hotărâre judecătorească părintelui aflat în străinătate și care a renunțat la cetățenia română. Se poate observa preocuparea legiuitorului de a-l proteja pe minor menținându-i acestuia în cât mai multe cazuri și pentru cât mai mult timp cetățenia română. Minorului care a împlinit vârsta de 14 ani i se cere consimțământul (art. 27 alin. ultim).

III. Pierderea cetățeniei române în urma desființării adopției

Conform dispozițiilor art. 7 din legea cetățeniei, minorul care a dobândit cetățenia română prin adopție pierde această cetățenie în cazul încetării adopției. În cazul în care cauza care duce la încetarea adopției este nulitatea (absolută sau relativă), cetățenia este pierdută retroactiv [art. 7 alin. (1): „copilul ... este considerat că nu a fost niciodată cetățean român"].

Textul menționat mai sus prevede două ipoteze: declararea nulității adopției și anularea adopției. Nulitatea este o sancțiune civilă, consecință a încălcării unor dispoziții imperative ale legii și constă în lipsirea de efecte a actului lovit de

[1] Ratificată de România prin Legea nr. 396/2002, M. Of. nr. 490 din 9 iulie 2002.

nulitate. În textul citat sunt avute în vedere atât nulitatea absolută cât şi nulitatea relativă a adopţiei. Prima se produce în baza unor cauze de interes general şi poate fi invocată de către oricine (de exemplu inexistenţa diferenţei de vârstă de minimum 18 ani între adoptat şi adoptator) şi nu poate fi acoperită. Cea de a doua este consecinţa unor încălcări afectând doar interesele părţilor, care au posibilitatea de a decide să o invoce sau nu. Ea poate fi acoperită (de exemplu, adoptatorii se află în eroare asupra identităţii adoptatului, însă se ataşează de cel adoptat din eroare şi decid să menţină adopţia). În ambele cazuri este vorba de cauze care fac imposibilă de la bun început încheierea adopţiei, şi care existau la data încheierii acesteia. Dacă se ajunge la declararea nulităţi sau respectiv la anularea adopţiei, dispar retroactiv toate efectele adopţiei, inclusiv calitatea de cetăţean român a adoptatului.

Dacă adopţia încetează prin desfacere, pierderea cetăţeniei se produce pe data desfacerii adopţiei [art. 7 alin. (2)]. În caz de desfacere a adopţiei, avem de-a face cu o adopţie perfect valabilă, afectată însă de împrejurări ulterioare care fac imposibilă menţinerea ei în continuare (de exemplu: rele tratamente aplicate de adoptatori adoptatului).

Împrejurarea că un minor adoptat a avut pentru o perioadă de timp cetăţenie română, pierzând-o ulterior, nu este lipsită de relevanţă practică. Spre deosebire de minorul care este considerat a nu fi avut niciodată cetăţenie română, el poate redobândi această cetăţenie în baza art. 9 din legea cetăţeniei, pe când acesta din urmă nu o va mai putea dobândi decât îndeplinind condiţiile prevăzute în art. 8 din aceeaşi lege. Minorul care a avut cetăţenia română are capacitatea de a dobândi terenuri pe teritoriul României în baza unui testament, într-o succesiune deschisă în momentul când el mai avea încă cetăţenia română.

În ambele situaţii (nulitatea adopţiei şi desfacerea acesteia), pierderea cetăţeniei române este condiţionată:

- în primul rând de faptul ca adoptatul să nu fi împlinit 18 ani la data desfiinţării adopţiei;
- de faptul domicilierii în străinătate sau al părăsirii ţării în vederea stabilirii domiciliului în străinătate.

După cum am menţionat mai sus, minorul străin sau apatrid adoptat de români nu pierde cetăţenia română dacă până la încetarea adopţiei a împlinit deja vârsta de 18 ani sau dacă domiciliază în ţară şi nu părăseşte ţara anterior împlinirii acestei vârste, pentru a domicilia în străinătate.

IV. Pierderea cetăţeniei române prin adopţie de către un cetăţean străin

Minorul cetăţean român îşi pierde cetăţenia dacă este adoptat de către un cetăţean străin şi dobândeşte – la cererea adoptatorului sau a adoptatorilor – cetăţenia străină în condiţiile legii străine, iar dacă a împlinit vârsta de 14 ani, i se

cere consimțământul [art. 29 alin. (1)]. Consimțământul copilului vizează doar pierderea cetățeniei române, nu și dobândirea celei străine, întrucât legea română nu poate dispune în privința condițiilor dobândirii unei cetățenii străine. Observăm că pierderea cetățeniei române este mult mai restrictiv reglementată decât cazul simetric opus, al dobândirii cetățeniei române în urma adopției. Dacă simplul fapt al adopției conferă automat cetățenie română adoptatului străin sau apatrid, adopția de către străini a unui minor român (care în practică, în baza legii străine, va atrage aproape întotdeauna dobândirea de către acesta a cetățeniei adoptatorului sau a adoptatorilor) nu are drept consecință automată pierderea cetățeniei române. Este necesar ca adoptatorul (sau adoptatorii) să solicite dobândirea cetățeniei lor de către cel adoptat, în condițiile legii străine, și ca solicitarea lor să fie satisfăcută. În cazul în care minorul român adoptat de străini dobândește de drept – fără nici o formalitate – cetățenia adoptatorului (adoptatorilor), el nu va pierde cetățenia română. Explicația acestei distincții rezidă în preocuparea legiuitorului român de a evita orice situație în care ar exista o șansă cât de mică ca un minor având cetățenia română să devină apatrid. Dacă legea străină prevede dobândirea de drept a cetățeniei unui minor adoptat nu va exista certitudine – din punct de vedere al autorităților române – în privința dobândirii de către acesta a cetățeniei adoptatorilor decât în momentul în care el va atinge vârsta la care are dreptul la eliberarea unui act de identitate sau a unui pașaport, documente care îi atestă calitatea de cetățean al statului respectiv. Oricât de clare și de univoce ar fi dispozițiile incidente ale legii străine, autoritățile române nu au în principiu competența de a le interpreta sau aplica[1] și – prin urmare – nu pot să se pronunțe asupra dobândirii calității de cetățean străin a minorului adoptat. Teoretic nu poate fi exclus cu desăvârșire cazul ca legea străină să prevadă (eventual într-un alt act normativ) anumite excepții sau derogări de la regula dobândirii automate a cetățeniei prin adopție, astfel încât autoritățile române nu pot avea garanția că minorul adoptat a dobândit în mod efectiv cetățenia adoptatorului decât atunci când autoritățile străine emit – în aplicarea dispozițiilor legii străine – un act din care să reiasă în mod cert calitatea de cetățean străin de către acesta. Însă dacă adoptatul dobândește cetățenia străină la cerere, decizia autorităților străine de a aproba cererea, acordând cetățenia străină minorului român adoptat, înlătură orice dubiu cu privire la statutul acestuia, astfel încât pierderea de către el a cetățeniei române nu îl mai expune riscului de a deveni apatrid.

În cazul declarării nulității sau al anulării adopției, copilul care nu a împlinit vârsta de 18 ani este considerat că nu a pierdut niciodată cetățenia română [art. 29 alin. (2)]. Observăm că textul legii nu dispune în privința cazului desfacerii adopției. Minorul adoptat care a pierdut cetățenia română poate deveni apatrid,

[1] Evident, cu excepția cazului unor instanțe judecătorești române care, în baza unei norme de drept internațional privat, vor face aplicarea unor norme de drept material străine.

dacă legea națională a adoptatorului (adoptatorilor) conține o dispoziție similară celei din art. 7 alin. (2) din legea română, statuând pierderea cetățeniei în caz de desfacere a adopției. Credem că se impune modificarea legii cetățeniei în sensul inserării unei dispoziții prevăzând ca, în caz de desfacere a adopției, minorul fost cetățean român să redobândească cetățenia română de la data încetării adopției.

V. Stabilirea filiației copilului găsit

Conform dispozițiilor art. 30 alin. (1) din legea cetățeniei, în situația prevăzută de art. 5 alin. (3), copilul găsit pierde cetățenia română dacă până la împlinirea vârstei de 18 ani i se stabilește filiația față de ambii părinți, cetățeni străini. Este de observat că în acest caz, stabilirea filiației răstoarnă prezumția implicită consacrată în art. 5 alin. (3), conform căreia cel puțin unul dintre părinții copilului găsit este cetățean român. Dacă unul din părinții copilului găsit este însă apatrid, el nu va pierde cetățenia română, chiar dacă dobândește cetățenia străină a celuilalt părinte. Pe de altă parte, dacă ambii părinți sunt cetățeni străini, copilul găsit va pierde cetățenia română, chiar dacă nu a dobândit cetățenia nici unuia dintre părinții săi.[1] Data pierderii cetățenei române este data stabilirii filiației [art. 30 alin. (3)]. Prin urmare copilul găsit care a dobândit cetățenia română conform dispozițiilor art. 5 alin. (3) din legea cetățeniei nu pierde retroactiv cetățenia română; astfel el va putea redobândi ulterior această cetățenie în condițiile mai lejere prevăzute de art. 9.

În cazul în care copilului găsit pe teritoriul României i se stabilește filiația față de un singur părinte (în practică: întotdeauna față de mamă), cetățean străin, celălalt rămânând necunoscut, el pierde de asemenea cetățenia română [art. 30 alin. (2)]. Aici legiuitorul instituie o prezumție în simetric opusă celei din art. 5 alin. (3). De data aceasta, dacă unul din părinții copilului găsit este cetățean străin, se va prezuma că și al doilea părinte, deocamdată necunoscut, este de asemenea cetățean străin. Evident, răsturnarea acestei prezumții, în sensul stabilirii filiației față de cel de-al doilea părinte al copilului găsit, părinte care are cetățenia română sau este apatrid, duce la redobândirea retroactivă a cetățeniei române a copilului găsit.[2]

---

[1] O asemenea situație s-ar putea ivi în cazul stabilirii filiației unui copil găsit față de părinți având cetățenia unui stat care a consacrat în legislația sa principiul *ius soli*.

[2] Dacă al doilea părinte față de care i s-a stabilit filiația este cetățean român, copilul găsit este cetățean român prin naștere, în baza art. 5 alin. (2) (dacă e născut în țară) sau (3) (dacă e născut în străinătate). Dacă al doilea părinte este apatrid, înseamnă că nu mai sunt întrunite condițiile din art. 29 alin. (1) (stabilirea filiației față de ambii părinți, cetățeni străini), iar copilul nu se mai află nici sub incidența alin. (2) al aceluiași articol (un părinte cetățean străin, celălalt rămânând necunoscut).

§30. Cetățenia europeană

Cetățenia Uniunii este reglementată prin dispozițiile părții a doua (art. 18-25) din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene.[1] Cetățean al Uniunii este oricare persoană care are naționalitatea unui stat membru. Cetățenia Uniunii nu înlocuiește cetățenia națională, ci se adaugă acesteia [art. 20 alin. (1) TFUE].

Prin urmare, nu există modalități distincte de dobândire sau de pierdere a cetățeniei Uniunii; dobândirea ori pierderea acestei cetățenii vor fi consecința dobândirii sau pierderii cetățeniei naționale a unui stat membru al Uniunii.[2]

Calitatea de cetățean al Uniunii conferă titularului acesteia următoarele drepturi:

a) Dreptul de a circula și de a se stabili în mod liber pe teritoriul statelor membre [art. 21 alin. (1) din Tratat]. Acest drept poate fi supus unor limitări și condiții[3]. Dreptul de a se stabili pe teritoriul unui stat membru nu implică în mod automat dreptul de a intra într-un raport de muncă pe teritoriul acelui stat. Tratatele de aderare la UE a statelor central și est-europene prevăd de regulă anumite limitări provizorii a dreptului de muncă pentru cetățenii noilor state membre în celelalte state din Uniune.

b) Dreptul de a alege și de a fi ales în alegerile locale, în cazul cetățenilor Uniunii, rezidenți într-un stat a cărui cetățenie nu o au [art. 22 alin. (1) din Tratat]. Cetățenii Uniunii își exercită acest drept în aceleași condiții cu cetățenii statului în care își au reședința.

c) Dreptul de a alege și de a fi ales în Parlamentul European [art. 22 alin. (2) TFUE]. Acest drept revine de asemenea cetățenilor Uniunii rezidenți într-un stat membru a cărui cetățenie nu o au. Drepturile electorale ale cetățenilor Uniunii se exercită sub rezerva unor măsuri de aplicare stabilite de Consiliul UE care pot cuprinde „dispoziții derogatorii în cazul în care problemele specifice ale unui stat membru justifică acest lucru" [art. 19 alin. (1) și (2) teza finală a fiecărui alineat).

d) Cetățenii Uniunii aflați pe teritoriul unui stat terț beneficiază de protecție din partea autorităților diplomatice și consulare ale oricărui stat membru, dacă

---

[1] Instituția cetățeniei europene apare pentru prima dată în Tratatul de la Maastricht (1992). Articolele referitoare la cetățenie din TFUE (20-24) preiau textul art. 17-22 din Tratatul constitutiv al Comunității Europene. Versiunea română (neoficială) actualizată a Tratatului constitutiv al Comunității Europene o găsim în V. CONSTANTIN (coord.), *Documente de bază ale Comunității și Uniunii Europene*, ed. a II-a, Ed. Polirom, Iași, 2002, la pp. 13-148.

[2] DEACONU, p. 143. Firește, în cazul bi- sau multipatridiei, pierderea cetățeniei unui stat membru nu afectează calitatea de cetățean al Uniunii pentru persoana care mai are cetățenia unui alt stat membru al Uniunii.

[3] Condițiile generale privind dreptul de stabilire pe teritoriul statelor membre sunt reglementate în Capitolul II (Dreptul de stabilire; art. 43-48) din cadrul Titlului III din Tratat (Libera circulație a persoanelor, a serviciilor și a capitalurilor).

statul a cărui cetățenie o au nu este reprezentat în aceleași condiții ca și cetățenii acelui stat (art. 23 TFUE).

e) Cetățenii Uniunii au dreptul de adresa petiții Parlamentului European, de a se adresa Ombudsmanului european, Consiliului, Comisiei, Curții de Justiție și Curții de Conturi, în condițiile prevăzute de Tratatul constitutiv al Comunității Europene (art. 24 în combinație cu art. 227 din Tratat). De asemenea, la inițiativa a cel puțin unui milion de cetățeni ai Uniunii, resortisanți ai unui număr semnificativ de state membre, Comisia Europeană poate fi invitată să prezinte, în limitele atribuțiilor sale, o propunere corespunzătoare în materii în care acești cetățeni consideră că este necesar un act juridic al Uniunii, în vederea aplicării tratatelor [art. 11 alin. (4) din Tratatul privind Uniunea Europeană].

Secțiunea a 2-a. Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale

§31. Probleme generale

I. Precizări terminologice

Vorbim de **drepturi ale omului** atât în accepțiunea unei filosofii politice care postulează libertatea individului, preexistentă și prioritară față de reglementările statele, cât și în sensul unor drepturi subiective, realizabile în instanță. Acest sens tehnic nu are totuși relevanță decât într-o societate unde ordinea constituțională se bazează pe principiile statului de drept și ale democrației reprezentative. Când întâlnim sintagma „drepturi ale omului" nu ne putem da decât din context dacă este vorba de exprimarea unui deziderat moral, de formularea unei concepții politico-filosofice, a unor preferințe ideologice deghizate în discurs juridic sau de evidențierea unor drepturi fundamentale, consacrate prin dispoziții legale și constituționale.

Drepturile omului sunt considerate sau imaginate a avea legătură organică cu întemeierea comunităților umane, fiind o componentă indispensabilă și irevocabilă a contractului social. Este ilustrativ în acest sens un fragment din cursul de drept constituțional al unui autor ieșean interbelic:

„**Drepturile naturale**, primare, inițiale, originare, adică acelea cu care omul se naște, iar societatea nu face altceva decât să le constate preexistența ca să le garanteze mai bine.

Cele **sociale, publice, secundare**, derivate, adică drepturile omului în conviețuire socială și care s-au născut tocmai din nevoile acelei conviețuiri, ori au apărut ca urmare logică din cele dintâi prin exercițiul lor față de ceilalți oameni, de asemenea înzestrați cu drepturi naturale (...)

Drepturile politice prin opoziție cu totalitatea celor înglobate sub denumirea de drepturi civile, adică drepturile privitoare la raporturile cetățeanului cu autoritatea socială, la participarea lui în opera de conducere a organizației sociale prin îndoitul rol de guvernant și guvernat în același timp."[1]

În literatura franceză s-a consacrat încă din secolului al XIX-lea sintagma **„libertăți publice"**.[2] Acestea sunt contrapuse **drepturilor politice** (dreptul de vot, dreptul de a fi ales și de a ocupa funcții publice).

În literatura germană, pe fundalul doctrinelor de teorie a statului și de drept administrativ, s-a formulat începând cu secolul al XIX-lea o teorie a **„drepturilor publice subiective"**.[3] Spre deosebire de concepția franceză, unde s-a pornit de la aspectul doctrinar al celebrelor „declarații de drepturi", care au dobândit treptat semnificație juridică[4] sau de cea anglo-saxonă, unde anumite libertăți au fost consacrate juridic în urma unor confruntări politice cu autoritatea statului, în concepția germană s-a pornit de la sistemul elaborat al dreptului public în vigoare, în care anumite interese și drepturi ale celor guvernați, protejate prin arhitectura statului administrativ, dobândesc treptat și selectiv valoare politică și constituțională. Elementele doctrinare importate sau adaptate din gândirea occidentală (engleză și franceză) sunt grefate pe fundamentul concret, de drept administrativ, al statului. În practica germană, inițial a apărut un mecanism statal complex în care individului i-au fost protejate anumite interese, recunoscute apoi ca drepturi subiective – fundamentate pe poziția guvernanților ca monarhi creștini animați de spiritul datoriei – sistem care apoi a fost convertit și racordat la liniile de forță ale constituționalismului liberal. Drepturile fundamentale ca drepturi publice subiective s-au cristalizat nu în conflict cu statul, ci mai ales ca urmare a consacrării treptate în dreptul pozitiv a obiectivelor politice și a performanțelor unei administrații corecte și eficiente.

---

[1] N. DAȘCOVICI, *Curs de drept constituțional și administrativ*, Ștefăniu, Iași, 1934, pp. 289-290.

[2] Vezi, de exemplu, F. MOREAU, *Précis élémentaire de droit constitutionnel* (*Organisation des Pouvoirs publics er libertés publiques*), 8e édition complètement revue, Sirey, Paris, 1917 sau L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel.*, 2e éd., Fontemoing, Paris, 1921-28, T. 5 : *Les libertés publiques*, 1928 (prima ediție: Tome 2nd , 1911).

[3] G. JELLINEK, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Tübingen, J.C.B. Mohr, 1919 (reproducere anastatică a ediției din 1905); M. STOLLEIS, *Public Law in Germany. 1800-1914*, Berghahn, Oxford, New York, 2001, pp. 347 și urm.; S. MÜLLER-MALL, *Legal Spaces*: *Towards a Topological Thinking in Law*, Springer, Berlin, New York, 2013, pp. 54-60.

[4] Aceste declarații aveau caracter orientativ, fiind menite să „reamintească permanent tuturor membrilor corpului social" drepturile și îndatoririle lor, pentru ca actele autorităților să poată fi apreciate în raport cu acestea. În formularea Declarației din 1789: „afin que cette Déclaration, constamment présente à tous les Membres du corps social, leur rappelle sans cesse leurs droits et leurs devoirs ; afin que les actes du pouvoir législatif, et ceux du pouvoir exécutif, pouvant être à chaque instant comparés avec le but de toute institution politique, en soient plus respectés".

În măsura în care drepturile omului au fost consacrate în dreptul pozitiv, fiind garantate prin constituție vorbim în general de **drepturi și libertăți fundamentale**. Termenul de **drepturi civile** este uneori derutant. La prima vedere suntem tentați să ne gândim la raporturi de drept privat, de domeniul dreptului civil.[1] Etimologic, este vorba de **drepturi cetățenești**. Totuși, drepturile fundamentale nu sunt rezervate exclusiv cetățenilor. Expresie a unei filosofii individualiste cu vocație universală, filosofia drepturilor omului, drepturile fundamentale sunt recunoscute și străinilor sau persoanelor fără cetățenie, cu excepția drepturilor de a participa la formarea voinței politice în stat. **Drepturile politice** (dreptul de vot, dreptul de a fi ales, de a ocupa funcții publice, de a se asocia în partide politice) sunt rezervate cetățenilor. Este de precizat că formula „**drepturi civile și politice**" este întrucâtva pleonastică. În esență, cei doi termeni – civil și politic – spun unul și același lucru, făcând trimitere la calitatea de membru al comunității politice a titularilor acestor drepturi. Totuși în practică, uzul acestor termeni este mai nuanțat; drepturile „civile" sunt cele în care relevantă este calitatea individului de membru al comunității umane („civilizate"), iar cele politice sunt drepturi în cadrul comunității politice, implicând participarea, în baza lui *status activus*, la deciziile majore, „politice" ale cetății. În literatura juridică română s-a impus de mult timp o subclasificare a drepturilor numite „civile și politice" (în contrast cu cele **social-economice și culturale**) în **inviolabilități** (drepturi care nu reclamă interacțiunea socială și cooperarea cu semenii, ci mai degrabă protejează contra societății),[2] drepturi **social-politice**,[3] **drepturi politice** (propriu zise) și drepturi garanții (dreptul la acces în justiție și dreptul de petiționare).

II. Evoluția istorică și sursele formale ale drepturilor fundamentale

Ideea existenței unor norme – concepute inițial ca fiind de origine divină – care să lege pe deținătorii puterii politice este la fel de veche ca și omenirea însăși. Într-o formă sau alta, o găsim prezentă în orice sistem religios. Ea era acceptată ca de la sine înțeleasă, găsindu-și câteodată expresia și în formă literară. Elementul tragic din Antigona poate fi rezumat la conflictul dintre obligația juridică dictată de „rațiunea de stat" și datoria, religioasă și morală, față de zei și de cei apropiați.[4]

---

[1] Explicația este de ordin istoric. Deja primele codificări majore din epoca modernă a dreptului privat „codurile civile", cuprindeau și norme relevante pentru instituții de drept public (cum ar fi naționalitatea sau cetățenia). Ele erau coduri aplicabile întregii țări, tuturor indivizilor (cetățenilor) supuși jurisdicției unui stat. Era un drept al „cetății." Prin aceasta se explică utilizarea termenului „civil".

[2] Cum ar fi dreptul la viață, la integritate fizică și psihică, libertatea individuală, dreptul la apărare, la liberă circulație, la viață intimă, familială și privată sau inviolabilitatea domiciliului.

[3] Libertatea conștiinței și a cuvântului, secretul corespondenței, dreptul la informație, libertatea întrunirilor sau dreptul la asociere.

[4] În urma conflictului lor fratricid pentru tronul Tebei, ambii fi ai lui Oedip, Eteokles și Polinike, au căzut în luptă. Unchiul lor, Creon (succesor la tron), ordonă ca trupul lui Eteokles să fie incinerat

Este semnificativă confruntarea între abilul Creon, care dorea să-i salveze viața nepoatei sale, dacă ea ar fi negat încălcarea deliberată a poruncii sale, și Antigona:

„*Creon*
(...) Iar tu
Vorbeşte scurt şi fără-ntortocheri: ştiai,
Ori nu, de-opreliştea ce-o poruncisem eu?

Antigona
Ştiam! Că doar porunca-ți auzit-au toți.

Creon
Şi-atunci cum de-ndrăznişi tu legile să-mi calci?

Antigona
Nu Zeus mi-a dat aşa porunci! Nici Dike – ea,
Ce stă cu zeii din Infern! – atare legi
Nu a dat omului. Iar eu porunca ta
N-o socotesc atât de tare-ncât pe om
Să-l facă a-nfrânge chiar şi legile zeieşti,
Că-aceste legi nu sunt în slove scrise, nu!
Dar pe vecie-s legi şi nu-s de azi, de ieri![1]"

Legile divine care reclamau prioritate față de cele omenești nu confereau indivizilor drepturi ci le stabileau **obligații**. Acestea erau obligații față de zei, față de cetate, față de familie și față de oameni.[2] Strict tehnic, am putea vorbi de un „drept" al Antigonei de a-și înmormânta rudele apropiate, în ciuda poruncii contrare a stăpânitorilor, dar asta nu ar fi decât o transpunere a unor concepții actuale într-o epocă străină mentalității noastre.

Societățile tradiționale aveau un cult al datoriei, nu al drepturilor. În Evul Mediu interesele indivizilor erau protejate prin ordinea politică și juridică obiec-

---

și înmormântat cu onorurile cuvenite unui erou apărător al cetății, iar trupul lui Polinike, care fusese alungat de fratele său și încercase cu sprijin străin să-și recapete tronul, să fie lăsat pe câmp, pradă sălbăticiunilor. Pedeapsa pentru încălcarea poruncii era moartea. Sora lor, Antigona, a oficiat însă ritul funerar pentru Polinike, încălcând porunca.

[1] *Antigona*, în SOFOCLE, *Tragedii*, traducere, prefață, note și indice de G. FOTINO, București, 1969, Ed. pentru Literatură Universală, pp. 423-480, la pp. 442-443.

[2] De exemplu pentru Cicero, ierarhia obligațiilor începea cu cele față de zeii nemuritori, urmate de obligațiile față de patrie, de obligațiile față de familie și apoi de cele față de semeni (CICERO, *Despre îndatoriri*, I, 44, în traducerea în limba română a lui David Popescu, Ed. Științifică, București, 1957, pp. 109-111.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

tivă, în cadrul comunităților concrete din care aceştia făceau parte. Universul juridic elaborat de gândirea lui Toma d'Aquino privea ordinea umană ca fiind în concordanță cu ordinea cosmică. Individul uman își găsea realizarea și putea tinde spre realizarea țelului său suprem în cadrul comunității. Ulterior se ajunge va ajunge la „pulverizarea" acestui univers juridic, la dizolvarea ordinii universale într-o multitudini de ordini particulare, regionale, locale sau chiar individuale. Încă înainte de epoca modernă școala dreptului natural se transforma treptat într-o școală a **drepturilor naturale**.[1]

Etapele care au jalonat această evoluție[2] includ „mutația copernicianã" în gândirea juridică survenită prin cristalizarea noțiunii de drept subiectiv, gândirea lui Wiliam Ockahm, a reprezentanților scolasticii târzii din Spania (mai ales Francisco da Vitoria și Francisco Suárez) și operele lui Hugo Grotius și Samuel Pufendorf.

Ne mulțumim să precizăm că, în societatea tehnologică modernă, dreptul trebuie să satisfacă anumite exigențe ținând de predictibilitate, ordine, precizie și certitudine a reglementării; după cum în cazul unui mers al trenurilor important este nu atât conținutul material al deciziilor normative cuprinse în el (deși pentru mulți, de exemplu, este preferabil ca Rapidul Iași-București să plece mai degrabă la orele 6.00 decât la 4.00, iar cursa să dureze 5 ore și nu 7), cât mai ales fiabilitatea (plecările și sosirile să corespundă orelor indicate în program), la fel, în cazul complexelor raporturi economice, financiare și comerciale ale societății contemporane este de preferat ca normele juridice să fie cunoscute tuturor, clare și stabile, iar consecințele concrete ale intrării într-un raport juridic precum și cele ale

---

[1] Literatura consacrată acestei teme este deosebit de bogată. Vezi mai ales B. TIERNEY, *The Idea of Natural Rights: Studies on Natural Rights, Natural Law, and Church Law, 1150-1625*, Wm. B. Eerdmans Publishing Co., Grand Rapids, Michigan, 2001, First published 1997 by Scholars Press for Emory University (Emory Studies in Law and Religion); idem, *Historical Roots of Modern Rights: Before Locke and After*, în B.P. FROHNEN, K.L. GRASSO (eds.), *Rethinking Rights: Historical, Political, and Philosophical Perspectives*, Columbia, MO: University of Missouri Press, 2009, pp. 34-57; idem, *The Idea of Natural Rights – Origin and Persistence*, în „Northwestern Journal of International Humkan Rights", vol. 2 (Spring 2004), Issue 1, Article 2. pp. 1-13; V. MÄKINEN, *Property Rights in the Late Medieval Discussion on Franciscan Poverty*, Peters, Leuven, 2001 (Recherches) de Théologie et de Philosophie médiévales, Bibliotheca, 3); R. TUCK, *Natural Rights Theories: Their Origins and Development*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, first published 1979; F. OAKLEY, *Natural Law, Laws of Nature, Natural Rights: Continuity and Discontinuity in the History of Ideas*, London and New York: Continuum International Publishing Group, 2005.

[2] O prezentare succintă în: C. STARCK, *Die philosophischen Grundlagen der Menschenrechte*, în M. BRENNER, P.M. HUBER, M. MÖSTL (Hrsg.), *Der Staat des Grundgesetzes. Kontinuität und Wandel. Festschrift für Peter Badura zum siebzigsten Geburtstag*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 2004, pp. 553-570.

survenirii unor evenimente neprevăzute la acea dată să fie inteligibile și cât de cât predictibile în acel moment.

Dreptul natural oferă soluții teoretic corecte și rezonabile în privința unei puteri politice opresive, mai exact el justifică dreptul la rezistență și oferă argumente celor care resping aplicarea unor dispoziții evident injuste ale dreptului pozitiv. În situații limită, refuzul aplicării normei juridice valabile se va face recurgând la dreptul natural. A stabili când anume survin asemenea situații limită este o problemă considerată a fi cu totul în afara domeniului juridic; judecătorul sau funcționarul care condamnă astfel autoritatea statală pe care o reprezintă încheie un pariu politic în care își riscă, în cazul cel mai fericit, cariera. O asemenea atitudine este posibilă doar după prăbușirea unui regim (considerat) opresiv, în privința reglementărilor formal încă în vigoare, și aceasta doar în mod provizoriu, până la adoptarea de către noua putere a unor legi abrogatoare. Pentru situațiile normale, în cazul unei ordini juridice funcționale și mai ales în cazul unui stat de drept, soluțiile iusnaturaliste sunt total nepractice. Odată cu marile opere de codificare ale modernității[1] (sfârșitul secolului al XVIII-lea și începutul secolului al XIX-lea), pozitivismul juridic a făcut progrese majore și continue, impunându-se fără drept de apel. Mecanismul statal (Leviathan-ul lui Hobbes) se bazează mai mult pe aplicarea uniformă și exactă a legilor pozitive și mai puțin pe considerațiile moral-filozofice sau religioase ale magistraților ori funcționarilor săi.

Spre deosebire de situația din epocile premoderne, individul uman apare vulnerabil sub două aspecte. În primul rând, el se confruntă cu un adversar irezistibil, statul modern, care copleșește prin redutabilul său aparat de putere orice rezistență a vreunei comunități sociale recalcitrante. În al doilea rând, el nu mai dispune de argumentele doctrinare, mai ales pe plan juridic, care i-ar legitima eventuala rezistență; ordinea politico-juridică a suveranității privește orice nesupunere drept act de rebeliune sau chiar de trădare, transformând o dispută politică într-o represiune penală.

Din aceste motive, dreptul natural nu mai putea oferi o protecție eficientă a individului contra statului. Ideea garantării unei anumite sfere rezervate libertății individuale din care să fie exclusă orice ingerință din partea autorității statului trebuia consacrată în dreptul pozitiv. Era necesară proclamarea în mod solemn a limitelor inerente ale oricărei puteri statale, a căror încălcare echivalează cu abandonul oricărei pretenții de legitimitate. Asemenea limite și asemenea garanții înscrise în acte cu valoare simbolică și proclamate solemn în momente de criză politică (Declarația americană de independență sau declarațiile americane și franceze ale drepturilor omului).

---

[1] Trebuie, totuși, să observăm că adoptarea coduri de legi a reprezentat în bună măsură triumful unor idei iusnaturaliste, vizând formularea clară, rațională și concisă, precum și sistematizarea și ordonarea dreptului existent.

Garantarea unui spațiu al libertății, inaccesibil puterii discreționare a conducătorilor politice nu este o inovație sau o creație a secolului al XVIII-lea. Autorii declarațiilor de drepturi invocau vechi precedente și vedeau abuzul guvernanților în „ignoranța, uitarea și nesocotirea drepturilor omului", în încălcarea unor principii de mult timp consacrate. **Noutatea** nu constă în aceea că puterea autorității politice este limitată (ea fusese așa dintotdeauna), ci în primul rând în faptul că **entitatea căreia i se limita puterea era statul modern**, redutabila creație juridico-politică și organizatorică a ultimelor secole, dotată cu puteri și prerogative fără precedent, precum și în faptul că **limitarea opera nu în favoarea stărilor, a provinciilor, a comunelor sau a lorzilor, ci a individului,** în calitate de cetățean sau pur și simplu ca om. Suveranitatea și drepturile omului sunt noțiuni antinomice: din perspectiva uneia, autoritatea politică este abilitată să adopte unilateral orice decizie considerată justă și utilă pentru binele comun, din punct de vedere al drepturilor, nici unei autorități nu îi este permis să comită vreo ingerință în sfera libertății individuale decât în anumite condiții și forme prestabilite.

Fundamentarea dogmatică a drepturilor omului depinde de poziția doctrinară a fiecărui autor. Pentru un iusnaturalist, drepturile omului sunt creații ale dreptului natural, limite de ordin rațional, moral sau teologic ale puterii statului și inteligibile numai din perspectiva acestei școli juridice. Pentru un pozitivist, drepturile omului există ca drepturi fundamentale, consacrate în reglementări pozitive: în primul rând în constituție, apoi în legi și în tratate internaționale. Forța juridică superioară a normelor în această materie este consecința forței juridice superioare a textului constituțional și eventual unei dispoziții exprese în același text care interzice revizuirile care au ca rezultat suprimarea acestor drepturi. Pentru un instituționalist, avem de-a face cu instituții juridice, puțin afectate de voluntarismul normativ al generațiilor succesive de legiuitori, iar pentru un adept al jurisprudenței intereselor este vorba de decizii axiologice ale constituantului și ale legiuitorului, care, în anumite circumstanțe concrete, dă prioritate anumitor interese sociale, politice, economice sau culturale în dauna altora. **Indiscutabil este faptul că drepturile omului constituie o componentă indispensabilă a ordinii juridice și politice a statului modern**, implicând obligații precise în privința autorităților, drepturi subiective în favoarea indivizilor, și aceasta indiferent de orice apartenență națională ori socială, de vârstă, sex, rasă sau culoare, de opțiuni politice, religioase, filozofice sau morale.

Des invocată ca arhetip al constituțiilor moderne, **Magna Carta** din 12 iunie 1215 constituie un acord (*stabilimentum*) între rege și nobilime, având drept obiectiv garantarea și apărarea unor drepturi și interese foarte concrete;[1] condiționarea arestării, întemnițării, exproprierii sau exilării oricărui „om liber" (freeman)

[1] Vezi, în acest sens, C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, pp. 45-46; autorul îi citează pe William Sharp MacKechnie și pe Rudolf Gneist.

nu trebuie privită ca anticipând declarațiile de drepturi; „om liber" era în limbajul juridic al epocii nobilul, baronul. Este greșit să situăm acest act la punctul inițial al unui proces evolutiv de limitare treptată a puterii monarhului; dimpotrivă, puterea regală a crescut în secolele care au urmat, iar reculul din 1215 a reprezentat un episod mai degrabă izolat. El va fi însă invocat în secolul al XVII-lea ca precedent în lupta contra absolutismului Stuarților, fiind citat expres în **Petition of Right** (1628). Acest act, împreună cu **Habeas Corpus Act** (1679) și **Bill of Rights** (1689) jalonează un proces politic de durată având ca obiectiv limitarea sau înlăturarea anumitor prerogative regale (suspendarea legilor, acordarea de dispense de executare a legilor, perceperea de impozite fără consimțământul Parlamentului). Supușilor britanici li se garantează un anumit număr de drepturi (respectarea procedurilor stabilite de lege în materie penală, libertatea alegerilor pentru Parlament și a dezbaterilor parlamentare, dreptul de petiționare, dreptul protestanților de a purta arme, interdicția cauțiunilor și amenzilor excesive precum și a pedepselor crude și neobișnuite etc.). Aceste garanții nu erau privite ca drepturi umane universale – ceea ce de altfel este evident chiar din formularea textului – ci ca privilegii revenind supușilor britanici ca „locuitori ai țării". Pentru **Blackstone**, aceste drepturi constituiau fie un „reziduu ale libertății naturale", care nu a trebuit sacrificat, conform legilor societății, în favoarea binelui public, fie privilegii civile, pe care societatea s-a angajat să la ofere în locul libertății naturale.[1]

Aceste concepții au fost asimilate și de locuitorii coloniilor engleze din America de Nord. Astfel, în Declarația de drepturi a Statului Virginia din 12 iunie 1776 („Virginia Bill of Rights") se proclama că „[t]oți oamenii sunt, prin natura lor, în egală măsură liberi și independenți, având drepturi înnăscute (inerente), de care, atunci când se constituie în societate, ei nu pot să se priveze prin nici un fel de contract sau să lipsească posteritatea lor, cum ar fi de pildă dreptul de a se bucura de viață și libertatea de a dobândi și de a păstra prin toate mijloacele proprietatea, de a urmări și de a obține libertatea și fericirea"[2]. Într-o formulare mai ritoasă, aceleași idei se regăsesc în **Declarația de Independență** (4 iulie 1776): „Noi considerăm ca fiind evidente prin ele însele aceste adevăruri, că toți oamenii sunt creați egali și că ei au fost înzestrați de către Creator cu anumite drepturi inalie-

[1] W. BLACKSTONE, *Commentaries on the Laws of England* (1765), I, 1, p. 125 (versiunea electronică a textului acestei capitale lucrări este accesibilă la http://www.yale.edu/lawweb/avalon/blackstone).

[2] În original: „that all men are by nature equally free and independent, and have certain inherent rights, of which, when they enter into a state of society, they cannot, by any compact, deprive or divest their posterity; namely, the enjoyment of life and liberty, with the means of acquiring and possessing property, and pursuing and obtaining happiness and safety" (vezi: http://www.yale.edu/lawweb/avalon). Pentru versiunea română: V. DUCULESCU, C. CĂLINOIU, G. DUCULESCU, *Crestomație de Drept constituțional*, Ed. Lumina Lex, București, 1998, vol. I, pp. 113-115, (în continuare: V. DUCULESCU et alii, *Crestomație*...).

nabile: că printre acestea sunt Viaţa, Libertatea şi Căutarea Fericirii; Că pentru a asigura aceste drepturi, guvernele au fost instituite printre oameni (să conducă oamenii), dobândindu-şi puterile lor legitime din consimţământul guvernaţilor; Că ori de câte ori o Formă de Guvernământ devine contrară acestor scopuri, este Dreptul Poporului să o modifice sau să o abolească şi să instituie un nou guvern, care să-şi întemeieze bazele pe asemenea principii şi să-şi organizeze forţele într-o asemenea formă încât el (poporul) să aibă sentimentul că are şansele de a-şi realiza Siguranţa şi Fericirea."[1]

Nota de solemnitate, accentuată aici de intenţia deliberată de a inaugura o nouă eră în raporturile dintre stat şi cetăţean. transpare şi în preambulul Declaraţiei franceze a drepturilor omului şi cetăţeanului (26 august 1789): „Reprezentanţii poporului francez, constituiţi în Adunare Naţională, considerând că ignoranţa, uitarea sau nesocotirea drepturilor omului sunt singurele cauze ale relelor publice şi ale corupţiei guvernelor, au hotărât să expună într-o declaraţie solemnă drepturile naturale inalienabile şi sacre ale omului, astfel ca această declaraţie, fiind mereu în faţa tuturor membrilor societăţii, să le amintească fără încetare drepturile şi îndatoririle lor, pentru ca actele puterii legislative şi cele ale puterii executive să poată fi oricând confruntate, cu scopul ca fiecare instituţie politică să fie cu atât mai respectată, în aşa fel încât reclamaţiile cetăţenilor, bazate în viitor pe principii simple şi incontestabile, să tindă întotdeauna la menţinerea constituţiei şi a fericirii tuturor."[2]

Cele 17 articole ale Declaraţiei consacră o listă de drepturi „naturale, inalienabile şi sacre" (libertatea, proprietatea, siguranţa, rezistenţa împotriva asupririi, interdicţia arestării sau acuzării în afara formelor procedurale ale legii, legalitatea pedepsei, libertatea de opinie şi religioasă, egalitatea în drepturi, precum şi în privinţa admiterii în funcţii şi demnităţi publice dar şi a contribuţiilor fiscale, nu însă şi dreptul de asociere[3]) dar şi o serie de principii ale organizării politice

[1] Idem, pp. 118-121.

[2] Declaraţia a fost plasată înaintea Constituţiei din 3 septembrie 1791. Pentru textul original vezi *Les Constitutions de la France depuis 1789*, Présentation de Jacques Godechot, Garnier-Flammarion, Paris, 1970, pp. 33-35 (lucrare citată în continuare: *Les Constitutions* ...). Pentru versiunea electronică a textelor constituţionale franceze, vezi site-ul Universităţii din Pérpignan: www.mjp.univ-perp.fr/france/index.htm. Versiunea în limba română a fost preluată după V. Duculescu et alii, *Crestomaţie*..., p. 116. Pentru o discuţie amplă asupra elaborării Declaraţiei, a climatului spiritual al epocii a surselor doctrinare, precum şi a implicaţiilor sale, vezi S. RIALS, *Declaraţia drepturilor omului şi cetăţeanului*, traducere de Ciprian Dumea, Nadia Farcaş şi Mirela Mircea, Ed. Polirom, Iaşi, 2002 (ediţia originală: Hachette, Paris, 1988).

[3] Omisiunea nu este nicidecum întâmplătoare. Concepţia rousseau-istă a suveranităţii populare excludea existenţa oricărei trepte organizatorice intermediare între stat şi individ (stare, breaslă, ghildă, provincie, congregaţie, comună etc.). Asemenea entităţi nu ar fi făcut decât să altereze procesul formării şi exprimării „voinţei generale".

(fixarea scopurilor statului, separația puterilor, legătura indisolubilă între separația puterilor și garanția drepturilor, pe de o parte, și constituție, pe de altă parte).

În urmă cu mai bine de un secol a fost declanșată polemică, devenită între timp istorică, privitoare la originile doctrinare ale Declarației franceze a drepturilor omului și cetățeanului și legăturile acesteia cu declarațiile americane, îndeosebi cu cea a statului Virginia. Georg Jellinek, a susținut într-un studiu publicat în 1895[1], că Declarația franceză datorează mai puțin gândirii lui Rousseau[2] decât se credea înainte, fiind inspirată în foarte mare măsură de declarațiile de drepturi americane. Declarația franceză, ca de altfel concepția de ansamblu a drepturilor omului, și-ar avea sorgintea, afirma autorul austro-german,[3] în tradiția vechilor libertăți germanice, fiind în plus puternic marcate de amprenta gândirii teologice și politice protestante. Drepturile omului s-au născut în prelungirea dreptului la libertatea conștiinței, apărut în urma confruntărilor care au însoțit Reforma. Concluziile sale nu puteau decât să irite opinia publică și lumea academică franceză, încă dominate de resentimente în urma înfrângerii din 1870, atât prin accentul pus pe „originea germanică" a unei instituții politico-juridice de importanță centrală în conștiința publică franceză, cât și prin sublinierea rolului gândirii protestante într-o țară predominant catolică. Replica franceză a venit în 1902 din partea lui Émile Boutmy.[4] El insistă asupra diferențelor dintre textele celor două declarații, ca și asupra diferențelor de context politic în redactarea acestora. Este și azi dificil să decidem în favoarea vreunuia din cele două puncte de vedere; fiecare are de partea sa anumite argumente greu de combătut, iar pe de altă parte, cazul ambilor

---

[1] G. JELLINEK, *Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte. Ein Beitrag zur modernen Verfassungsgeschichte*, Duncker & Humblot, München, 1919 (prima ediție: 1895), tradusă apoi în franceză: *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Contribution à l'étude du droit constitutionnel moderne*, Fontemoing, 1902.

[2] Cercetări mai recente au confirmat parțial acest aspect: în sutele de broșuri și pamflete care au circulat în anii din preajma adoptării declarației, Rousseau nu este citat decât foarte rar și sporadic. Pe de altă parte, însă, ideile la a căror configurare și punere în circulație Rousseau a contribuit decisive deveniseră deja un bun comun, fiind deja general împărtășite, așa încât omisiunea de a-l cita sau ignorarea lui nu implică neapărat absența unei filiații ideatice.

[3] Fiind de origine evreu (unul din cei mai importanți, din lunga listă de juriști evrei din istoria științei dreptului în Germania), Jellinek nu poate fi acuzat aici de parti-pris confesional. Se mai cuvine să precizăm că evocarea originii germanice a drepturilor omului nu avea nici un fel de conotații rasiale. Sunt vizate acele instituții și libertăți prestatale, pe care popoarele germanice le-au păstrat uneori după formarea și consolidarea autorităților statele, în contrast cu populația romanică, supusă de mult puterii republicane și apoi imperiale, și apoi cucerită de invadatori germanici Aceștia din urmă, formând clasa aristocratică și militară a noilor formațiuni politice, și-au păstrat mult timp privilegiile și libertățile tradiționale.

[4] É. BOUTMY, *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen et M. Jellinek*, în „Annales des Sciences Politiques", 1902, pp. 415 și urm.

autori putem găsi aspecte criticabile în documentare sau argumentare.[1] Miza disputei nu este nici azi lipsită de importanță, măcar pe plan simbolic: celui care și-ar dovedi prioritatea i-ar reveni onoarea de a se afla la originea unei concepții-cheie pentru conștiința politică a epocii actuale. Adevărul se găsește undeva la mijloc: în formularea elegantă și diplomatică a profesorului german Martin Kriele: „americanii au avut 'doar' drepturi fundamentale; Franța însă a dăruit lumii drepturile omului"[2]

III. Natura juridică a drepturilor fundamentale

Drepturile fundamentale sunt drepturi subiective, opozabile în principiu statului și care privesc aspecte fundamentale ale personalității umane.

1. Drepturi subiective. În primul rând, drepturile și libertățile fundamentale sunt **drepturi subiective.** Prin drept subiectiv înțelegem facultatea unei persoane de a avea o anumită conduită și de a cere altor subiecți de drept o conduită corespunzătoare.

Examinarea instituției drepturilor subiective a stat cu precădere în atenția autorilor de drept privat, care prin natura domeniului lor de studiu sunt confruntați cu necesitatea delimitării riguroase a unei mari varietăți de raporturi juridice.[3] În formularea lui Matei Cantacuzino, dreptul subiectiv este „puterea ce o are fiecare individ de a pretinde ca facultățile, aptitudinile și puterile sale care nu sunt îngrădite prin lege să fie nu numai respectate, adică nesupărate de alții sau de societate prin organele sale, ci să fie, atunci când ele s-au tradus prin acte de voință, creatoare de raporturi cu alții, sprijinite de societate prin organele sale spre a fi aduse la îndeplinire efectele raporturilor create."[4]

Dreptul subiectiv este considerat ca o putere, o facultate, o prerogativă sau o posibilitate.[5] Definițiile formulate nu pot fi considerate ca definitive, ca nici o

---

[1] Vezi, în acest sens, S. RIALS, *op. cit.*, pp. 263-271.

[2] M. KRIELE, *Zur Geschichte der Grund- und Menschenrechte*, în Norbert Achterberg, *Öffentliches Recht und Politik. Festschrift für Hans Ulrich Scupin zum 70. Geburtstag*, Duncker & Humblot, Berlin, 1973, pp. 187-211, la p. 190.

[3] Vezi O. IONESCU, *La notion du droit subjectif dans le droit privé*, Paris, Sirey, 1931, reluată în In memoriam Octavian Ionescu (1901-1990), volum îngrijit de T. TOADER, M. MUREȘAN IONESCU, L. IONESCU, Ed. Universității „Alexandru Ioan Cuza", Iași, 2014, pp. 30-256.

[4] M. CANTACUZINO, *Elementele dreptului civil*, Ed. Cartea Românească, București, 1923, p. 30. „Organele societății" sunt pentru autor autoritățile statului.

[5] În lucrarea profesorului Nicolae Popa, drepturile subiective, „numite și îndrituiri", prilejuiesc titularului o serie de posibilități ocrotite juridicește, în sensul de a avea o anumită atitudine, de a solicite o atitudine corespunzătoare din partea subiectului obligat și de a solicita apărarea dreptului pe cale statală. Dreptul subiectiv e definit ca „facultate juridică individuală a unei persoane sau a unei organizații într-un raport juridic determinat" (N. POPA, *Teoria generala dreptului*, ed. a 4-a,

altă definiție – după cum a subliniat recent o autoare – întrucât incidente în discuție devin „prerogativele juridice," care sunt altceva decât drepturi sau obligații. Expresia „a avea un drept" acoperă situații juridice foarte diferite și anume: a avea un drept de proprietate, un drept de a dispune de ceva sau cineva, de a sancționa, de a acționa în justiție, un drept de căsătorie, etc. Aceste formule nu acoperă realități asimilabile.[1]

Diversitatea împrejurărilor pentru care folosim noțiunea de drept subiectiv implică prin urmare o relativitate a noțiunii ca atare. Privim aceste situații foarte diferite întotdeauna din perspectiva individului, subiect de drept. Această perspectivă ni se pare astăzi de la sine înțeleasă; mai mult există convingerea că ea exista din toate timpurile și era familiară dreptului roman. Convingerea este falsă. Perspectiva individuală și dreptul subiectiv sunt o creație a modernității, după cum a demonstrat clar Michel Villley într-un celebru studiu de publicat în urmă cu peste o jumătate de secol.[2] Formulele „*ius suffragi*", „*ius honorum*", „*ius connubi*", „*ius altius tolendi*", indicau nu un drept subiectiv al unui individ, ci o ordine obiectivă, specifică unui anumit domeniu precis determinat. Astfel devine explicabil faptul că în dreptul roman lipsea o formulă asemănătoare în cazul celor mai importante drepturi subiective: dreptul de proprietate și dreptul de creanță. „Revoluția copernicianã" în materie, în sensul nașterii dimensiunii subiective a drepturilor s-ar fi produs, în opinia lui Villey, prin gândirea lui William Ockham. Cercetări ulterioare au pus în discuție această paternitate; momentul de cotitură a fost plasat într-o epocă anterioară.[3]

Ed. C.H. Beck, București, 2012, p. 233). În lucrarea unor autori ieșeni, dreptul subiectiv reprezintă puterea, posibilitatea de a acționa într-un anumit fel, ordonat sau permis de lege" (M. DVORACEK, GH. LUPU, *Teoria generală a dreptului*, Ed. Chemarea, Iași, 1996, p. 290). În fine, o altă definiție privește dreptul subiectiv ca fiind prerogativa, concedată unei persoane de către ordinea juridică și garantată pe căi de drept, de a dispune de o valoare ce îi este recunoscută ca aparținându-i, fie ca a sa, fie ca datorată" (D.-C. DĂNIȘOR, I. DOGARU, GH. DĂNIȘOR, *Teoria generală a dreptului*, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 296).

[1] L. BARAC, *Elemente de teoria dreptului*, Ed. C.H. Beck, București, 2009, p. 57. Recunoscând caracterul relativ al oricărei încercări de a defini dreptul subiectiv, autoarea oferă totuși o definiție: «posibilitatea recunoscută de dreptul obiectiv, subiectului activ – persoană fizică sau juridică – în virtutea căreia acesta poate să aibă o anumită conduită și să pretindă o conduită corespunzătoare – să dea, să facă sau să nu facă ceva – de la subiectul pasiv și să ceară concursul forței coercitive a autorității publice în caz de nevoie» (L. BARAC, *op. cit.*, p. 57).

[2] M. VILLEY, *Les origines du droit subjectif*, în idem, *Leçons d'histoire de philosophie du droit*, Dalloz, Paris, 1957, pp. 249-283.

[3] Vezi B. TIERNEY, *Religion, Law and the Growth of Constitutional Thought, 1150-1650*, Cambridge University Press, 1982; H.J. BERMAN, *Law and Revolution: The Formation of the Western legal Tradition*, vol. I, Harvard University Press, Cambridge (Massachussets) and London, 1983; CH.J. REID Jr., *The Canonistic Contribution to the Western Legal Tradition: An Historical Inquiry*, în „Boston College Law Review", Vol. 33, Issue 1 (1991), pp. 37-92.

2. Drepturi opozabile statului. Drepturile şi libertăţile fundamentale sunt **opozabile statului.** Un stat de drept se supune normelor juridice pe care el însuşi le-a edictat, astfel încât obligaţiile care decurg din aceste norme devin drepturi subiective ale indivizilor în raporturile juridice cu statul. Statul nu este numai autor al legilor pozitive şi garant al ordinii juridice, ci şi subiect în raporturile cu indivizii. Aceştia sunt protejaţi de ordinea juridică a unui stat de drept nu numai împotriva încălcărilor drepturilor lor de către alţii, ci şi în cazul în care autorităţile le ignoră ori le încalcă drepturile.

Drepturile fundamentale circumscriu o sferă a libertăţii individului, în care ingerinţele statului sunt în principiu excluse. Normele edictate de stat sau actele administrative ori jurisdicţionale pot afecta totuşi această sferă a libertăţii umane, însă statului îi revine obligaţia de a dovedi necesitatea ingerinţei. O ingerinţă a statului în **domeniul protejat** al libertăţii individuale este prezumată a fi ilicită.

Totuşi statul nu este unicul subiect obligat în raporturile implicând drepturi şi libertăţi fundamentale. Prin efectul „iradierii" constituţiei în toate ramurile dreptului, al constituţionalizării dreptului, drepturile şi libertăţile fundamentale apar ca mai mult decât o sumă de drepturi subiective ale indivizilor. Ele se structurează într-o ordine juridică obiectivă, care produce efecte şi faţă de terţi, inclusiv faţă de subiecţi de drept privat. Aceştia din urmă apar, cel puţin indirect, ca având obligaţii faţă de titularii anumitor drepturi fundamentale.

Ideea acestui **efect faţă de terţi** (Drittwirkung) al drepturilor şi libertăţilor fundamentale este formulată pentru prima oară în jurisprudenţa Curţii Constituţionale Federale a Germaniei.[1] Soluţia a fost preluată în practica altor instanţe, inclusiv în cea a Curţii Europene a Drepturilor Omului, sub formularea de **efect orizontal** al drepturilor omului.

3. Domenii esenţiale pentru personalitatea umană. Nu orice drepturi subiective ale individului faţă de stat pot fi considerate drepturi fundamentale. Zi de zi intrăm în raporturi juridice cu un număr mare de subiecţi de drept, inclusiv cu statul. În raporturile juridice cu statul se nasc anumite drepturi subiective inerente vieţii de zi cu zi, cu un caracter de rutină: solicitarea şi eliberarea unor acte sau documente, emiterea unor autorizaţii, prestarea unor anumite servicii publice etc. Întinderea acestor drepturi şi modalităţile concrete de protecţie sunt reglementate prin lege; de regulă prin reglementări de domeniul dreptului administrativ. Este vorba în aceste cazuri de drepturi publice subiective, nu de drepturi fundamentale. Unele drepturi pot fi consacrate constituţional, cum ar fi dreptul la imunitate al parlamentarilor sau dreptul acestora de a formula întrebări sau interpelări, fără a deveni prin aceasta drepturi fundamentale. Acestea din urmă privesc aspecte esenţiale pentru demnitatea umană şi pentru personalitatea fiecărui individ. Dife-

[1] Decizia de referinţă este cea pronunţată în 1958 în cazul Lüth (BVerfGE 7, 198).

rența între domeniile considerate esențiale și cele „banale" nu este neapărat una de substanță, de obiect al reglementării, ci mai ales una de percepție subiectivă. Importantă este atitudinea indivizilor și semnificația pe care aceștia o conferă unor anumite circumstanțe sau împrejurări.

IV. Protecția drepturilor și a libertăților fundamentale

Pentru a juca rolul pe care îl atribuie teoreticienii liberalismului politic, drepturile omului necesită o protecție juridică eficientă. Pozitivarea lor ca drepturi fundamentale este doar un prim pas. Protecția lor se realizează pe mai multe niveluri.

1. Prin ordinea juridică, în special prin dreptul penal. Protecția valorilor evidențiate de drepturile fundamentale (viața, demnitatea, libertatea, onoarea, proprietatea, sănătatea) este realizată în mare măsură de legiuitor și este concretizată prin reglementări atât în domeniul dreptului privat, cât și în cel al dreptului penal. Incriminarea unor fapte care aduc atingere acestor valori și instituirea unui sistem judiciar eficient pentru apărarea drepturilor subiective încălcate constituie o premisă indispensabilă pentru formarea unei atmosfere în care drepturile omului să-și poată dobândi rangul cuvenit. Pe această cale statul își realizează misiunea care-i revine conform ideii formulate succesiv de Kant și de Fichte: de a delimita, cu efecte obligatorii, libertatea unuia de libertatea celuilalt.[1]

2. Prin contenciosul constituțional. Controlul constituționalității legilor și al ordonanțelor [art. 146 lit. a) și d) din legea noastră fundamentală] reprezintă un instrument redutabil pentru garantarea supremației Constituției, inclusiv a dispozițiilor acesteia privind drepturile și libertățile fundamentale. Indivizilor cărora le sunt încălcate drepturile fundamentale au posibilitatea de a se adresa justiției, invocând în fața instanței judecătorești excepția de neconstituționalitate în cazul unei reglementări legale ce contravine dreptului fundamental pretins încălcat. Din păcate, în sistemul nostru constituțional nu există instituția acțiunii populare (numită în țările de limbă spaniolă „recurs de amparo"),[2] în baza căreia oricine poate sesiza direct Curtea Constituțională în privința neconstituționalității unei dispoziții legale.

3. Prin dispozițiile art. 152, alin. (2) din Constituție. Articolul 152 din Constituție stabilește limitele revizuirii. Printre altele revizuirea nu poate avea loc

[1] Vezi R. ZIPPELIUS, TH. WÜRTTENBERGER, *Deutsches Staatsrecht* (32. Auflage des von Theodor Maunz begründeten Werkes), C.H. Beck, München, 2008, p. 187.

[2] Instituția apare în Mexic în secolul al XIX-lea. Vezi R. HOFMANN, *Grundzüge Des Amparo-Verfahrens in Mexiko*, în ZaöRV, 53. Bd (1992), pp. 271-292.

dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor şi a libertăţilor fundamentale ale cetăţenilor sau a garanţiilor acestora. Cu alte cuvinte, legiuitorului revizuent îi este interzis să elimine cu totul vreunul din drepturile fundamentale din textul constituţional. Acelaşi lucru este valabil în privinţa garanţiilor. Teoretic, prin revizuire se pot însă restrânge sau limita aceste drepturi – ceea ce practic este mai puţin probabil, dată fiind impopularitatea unei asemenea măsuri. Totuşi, uneori prin modificări care urmăresc întărirea protecţiei unui anumit drept fundamental pot fii afectate alte drepturi, aflate în concurenţă cu acesta. Pentru prevenirea unei asemenea situaţii ar fi utilă o dispoziţie care, asemenea celei din art. 19 alin. (2) al Legii Fundamentale a Germaniei să garanteze menţinerea conţinutului esenţial al dreptului („Wesensgehaltgarantie").[1]

4. Prin dreptul internaţional şi dreptul european. România este parte la marea majoritate a convenţiilor internaţionale universale şi regional europene privind drepturile omului. O importanţă practică deosebită în acest sens revine Convenţiei din 4 noiembrie 1950 privind protecţia drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale (=Convenţia europeană a drepturilor omului), ratificată de România în 1994. În baza ei ţara noastră se supune jurisdicţiei Curţii Europene a Drepturilor Omului, având obligaţia de a pune în aplicare hotărârile acesteia pronunţate în privinţa României. Jurisdicţia Curţii Europene de Justiţie este de asemenea importantă, sub aspectul interpretării şi aplicării dispoziţiilor Cartei Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene.

5. Prin instituţia Avocatului Poporului. Avocatul Poporului[2] este numit de Parlamentul României, în şedinţă comună, pe o perioadă de cinci ani şi este independent de orice autoritate publică. Rolul său este de a apăra drepturile şi libertăţile persoanelor fizice [art. 58 alin. (1)].

Instituţia Avocatul Poporului se caracterizează prin:

- independenţă funcţională faţă de celelalte instituţii;
- activitate permanentă şi continuă de apărare a drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale;

---

[1] Conţinutul textului respectiv este următorul: „În nici un caz nu se poate aduce atingere conţinutului esenţial al unui drept fundamental." Dispoziţia priveşte toate cazurile de restrângere a unui drept fundamental, inclusiv prin lege ordinară.

[2] Instituţia este reglementată în Legea nr. 35 din 13 martie 1997 privind organizarea şi funcţionarea instituţiei Avocatul Poporului (modificată şi republicată în M. Of. nr. 277 din 15 aprilie 2014); modificată ulterior prin O.U.G. nr. 48 din 26 iunie 2014 (M. Of. nr. 485 din 30 iunie 2014), aprobată cu modificări prin Legea nr. 181 din 29 decembrie 2014 (M. Of. nr. 6 din 6 ianuarie 2015). Vezi şi M. VLAD, *Ombudsman-ul în dreptul comparat*, Servo-Sat, Arad, 1997; DEACONU, pp. 161-164; M. SAFTA, *Drept constituţional şi instituţii politice*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, pp. 252-257.

- dreptul de a primi și a soluționa petițiile provenite de la persoanele vătămate în vreun drept al lor de către o autoritate a administrației publice;
- dreptul de a solicita să i se pună la dispoziție informațiile și documentele necesare soluționării cererilor provenite de la persoanele vătămate într-un drept al lor;
- posibilitatea de a emite recomandări în soluționarea cererilor primite.[1]

În analiza petițiilor primite, Avocatul Poporului poate constata survenirea unei din următoarele trei situații:

- cererea este de competența autorității judecătorești, caz în care se va adresa, după caz, ministrului justiției, Consiliului Superior al Magistraturii, Ministerului Public sau președintelui instanței judecătorești, care are obligația de a comunica măsurile luate;
- cererea este vădit nefondată, caz în care ea va fi respinsă motivat;
- cererea este întemeiată, situație în care se va adresa autorității administrative care a încălcat drepturile persoanei fizice, căreia îi va cere să reformeze sau să revoce actul administrativ și să repare prejudiciul, sau, după caz, să emită actul administrativ a cărui emitere o refuză nejustificat.[2]

O importantă atribuție a Avocatului Poporului vizează sesizarea Curții Constituționale cu privire la neconstituționalitatea legilor înainte de promulgare, precum și la neconstituționalitatea legilor și a ordonanțelor în vigoare [art. 146 lit. a) și d)].

§32. Principii privind drepturile fundamentale

I. Demnitatea umană

Demnitatea umană este evocată în Declarația Universală a Drepturilor Omului, unde în primul paragraf din preambul, „recunoașterea demnității inerente tuturor membrilor familiei umane" apare ca fundament al libertății, dreptății și păcii în lume. Toate ființele umane se nasc „libere și egale în demnitate și drepturi" (art. 1 din Declarație).

Ideea demnității umane ca fundament al libertății, dreptății și păcii în lume este reluată și în Preambulul celor două pacte internaționale ale drepturilor omului din 1966. În plus, acest preambul menționează explicit că drepturile consacrate de pactele respective decurg din „demnitatea inerentă persoanei umane". Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene consacră în primul articol demnitatea umană ca inviolabilă.

[1] DEACONU, p. 162.
[2] M. SAFTA, *op. cit.*, p. 256.

În Constituția României, demnitatea omului figurează printre valorile supreme [art. 1 alin. (3)]. În formularea Curții Constituționale, „drepturile și libertățile fundamentale ale cetățeanului sunt valori constituționale ce se întemeiază pe demnitatea umană și libera dezvoltare a personalității umane".[1]

II. Libertatea

Libertatea este imanentă oricărui sistem constituțional modern. Drepturile și libertățile fundamentale sunt expresii concrete ale libertății umane; consacrarea lor constituțională nu înseamnă altceva decât recunoașterea de către constituant a unui domeniu determinat de manifestare a acestei libertăți.

Textul legii noastre fundamentale cuprinde o referire la „libera dezvoltare a personalității umane", situată printre valorile supreme [art. 1 alin. (3)]. După cum s-a remarcat în literatura de specialitate, această consacrare este neîndestulătoare. Libertății în general, ca principiu cu rang constituțional, i se cuvine un articol aparte.

Un posibil model în acest sens îl oferă arhitectura textului legii fundamentale germane, unde demnitatea umană este postulată ca intangibilă (art. 1), ca vârf absolut al edificiului constituțional, unde se întâlnesc cele două „ape" ale „acoperișului" acestuia: libertatea [art. 2 alin. (1)][2] și egalitatea (art. 3).

Avantajul practic al unei asemenea consacrări generale a libertății constă în aceea că, în situația în care o anumită conduită nu intră în domeniul protejat expres prin dispoziții constituționale speciale (precum cele privind libertatea conștiinței, libertatea de exprimare, dreptul la liberă circulație etc.), în privința ei să opereze totuși protecția generală a libertății umane, în măsura în care conduita respectivă nu încalcă drepturile altora, ordinea constituțională și bunele moravuri.

III. Egalitatea

Egalitatea constituie unul din cele mai importante principii ale vieții politice și juridice ale modernității. Inițial un privilegiu al celor puțini (al celor aleși, ai cetățenilor cu drepturi depline, al „pairilor"), ea s-a generalizat treptat, fiind fundamentată pe natura inerent egală a ființelor umane.

Egalitatea implică întotdeauna un anumit grad de abstracție; ignorăm anumite trăsături diferite, dar irelevante într-un anumit context, ale unor persoane diferite, pentru a le trata la fel.

---

[1] Decizia nr. 1109 din 8 septembrie 2009 (M. Of. nr. 678 din 9 octombrie 2009). Curtea face această aserțiune pentru a justifica diferența de tratament între un angajator, persoană juridică, și angajat.

[2] În formularea constituantului german: „Oricine are dreptul la dezvoltarea liberă a personalității sale, în măsura în care nu lezează drepturile altuia și nu încalcă ordinea constituțională și bunele moravuri."

Nu numai Declarația Universală și Pactele drepturilor omului, ci și majoritatea instrumentelor juridice internaționale consacră principiul egalității, atât în privința indivizilor, cât și al statelor și națiunilor.

Larga și universala recunoaștere internațională a importanței egalității se datorează în mare măsură caracterului abstract al principiului; fiecare este liber să-și imagineze egalitatea în felul său, asimilând situații diferite, care, în concepția sa, ar trebui puse pe același plan. Principiul egalității nu oferă niciun indiciu pentru a distinge persoanele sau situațiile care trebuie tratate în mod egal față de cele care ar trebui tratate diferit. În formularea unui autor american „egalitatea este pe deplin 'circulară'. Ea ne spune să tratăm la fel oamenii [care sunt] la fel; dar când întrebăm care sunt „oamenii la fel", ni se spune că sunt „oamenii care trebuie tratați la fel". Egalitatea este un vas gol, cu nici un fel de conținut moral de substanță."[1] În concluzie: „Egalitatea va înceta să înșele (mystify) – și va înceta să distorsioneze discursul politic și moral – când oamenii vor începe să-și dea seama că este o formă goală, care nu are un conținut substanțial propriu. Aceasta se va întâmpla atunci când oamenii își vor da seama că fiecare argument juridic și moral poate fi conceput sub forma unui argument în favoarea egalității. Oamenii vor răspunde argumentelor în favoarea egalității construind contraargumente în favoarea egalității. Sau, încă și mai simplu, vor vedea că se pot descurca perfect și fără egalitate."[2]

Un corolar important al egalității îl reprezintă interdicția „discriminării." În redactarea art. 21 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, este interzisă„discriminarea de orice fel, bazată pe motive precum sexul, rasa, culoarea, originea etnică sau socială, caracteristicile genetice, limba, religia sau convingerile, opiniile politice sau de orice altă natură, apartenența la o minoritate națională, averea, nașterea, un handicap, vârsta sau orientarea sexuală."

Textul Constituției României prevede în art. 16 alin. (1) următoarele: „Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări." La prima vedere egalitatea în drepturi privește exclusiv cetățenii români. Străinii și apatrizii par să nu beneficieze de egalitate. Lucrurile nu stau însă așa. Deși anumite drepturi sunt rezervate doar cetățenilor (dreptul de vot, dreptul de a fi ales, dreptul de a nu fi expulzat etc.), cea mai mare parte a drepturilor și a libertăților fundamentale sunt aplicabile tuturor ființelor umane, indiferent dacă au sau nu cetățenia română. Ori de câte ori vorbim de un drept, îl considerăm ca revenind oricărei ființe umane, cu excepția cazurilor în care Constituție sau din natura lucrurilor reiese clar că acel drept privește numai pe cetățenii români.[3] O impor-

[1] P. WESTEN, *The Empty Idea of Equality*, în Harv. L. Rev., vol. 95, nr. 3 (January 1982), pp. 537-596, la p, 547. Mulțumesc d-rei Lorena-Elena Siriteanu (absolventă, promoția 2011) pentru semnalarea acestei lucrări.

[2] Idem, loc. cit., la p. 596.

[3] De exemplu art. 40 alin. (1) din Constituție stabilește că „cetățenii se pot asocial liber în partide politice, în sindicate, în patronate și în alte forme de asociere." Libertatea de asociere este

tantă excepție de la principiul egalității privește accesul în funcții și demnități publice, civile și militare, rezervat doar persoanelor cu cetățenie română și domiciliul în țară [art. 16 alin. (3)]. Exercitarea unei funcții sau a unei demnități publice presupune de multă vreme existența unui raport de loialitate între individ și stat,[1] care justifică limitarea accesului la acestea.

Egalitatea în drepturi operează așadar ca principiu general în privința tuturor ființelor umane. Statul poate însă, prin excepție, să „discrimineze" între cetățeni și necetățeni, rezervând primilor anumite drepturi și accesul la anumite funcții sau profesii. Aceste limite trebuie să fie însă compatibile cu angajamentele și obligațiile României la nivel european și internațional. Astfel, cetățenilor europeni nu li se pot aplica limitări care să contravină principiului liberei circulații a forței de muncă în interiorul UE.

Beneficiari ai principiului egalității[2] sunt în primul rând indivizii, cetățeni, străini și apatrizi, cu excepțiile menționate mai sus în privința celor din urmă. De asemenea, principiul este aplicabil persoanelor juridice de drept privat, iar sub anumite aspecte raporturilor dintre acestea și persoanele fizice. Persoanelor juridice de drept public li se aplică de asemenea în anumite privințe egalitatea de tratament juridic.

O altă problemă o reprezintă înțelesul noțiunilor de „**discriminare**" și de „**privilegiu**". În sens general a discrimina înseamnă a discerne, a distinge între două sau mai multe persoane, lucruri sau situații. Ca atare nu orice „discriminare" este interzisă, doar cea „negativă", unde distincția se face după criterii inacceptabile. Criteriile considerate inacceptabile le aflăm în **art. 4 alin. (2)** din Constituție, unde se precizează că „România este patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi, fără deosebire de rasă, de naționalitate, de origine etnică, de limbă, de religie, de sex, de opinie, de apartenență politică, de avere sau de origine socială." Prin urmare, rasa, naționalitatea, religia, sexul, originea etnică etc. reprezintă criterii de discriminare prohibite. Lista nu este exhaustivă. Prohibiția se poate extinde – și într-o anumită măsură s-a și extins – și asupra altor criterii precum

---

însă accesibilă oricui, inclusiv necetățenilor. Interpretarea textului constituțional se face în concordanță cu instrumentele internaționale privind drepturile omului [art. 20 alin. (1) din legea fundamentală]. Or, prevederile acestor convenții includ și dispoziții generale, care nu sunt limitate doar la cetățeni, referitoare la libertatea de asociere. Ea este aplicabilă prin urmare și necetățenilor. Pe de altă parte, dreptul de asociere în partide politice, prin natura lucrurilor privește doar pe cetățenii statului.

[1] În societățile democratice moderne, această loialitate are un caracter abstract și se raportează la stat sau la națiune. În antichitate și în Evul Mediu, mai ales în regimurile monarhice, loialitatea avea un caracter concret și personal, motiv pentru care nu existau impedimente în ocuparea de către străini a unor funcții înalte în stat.

[2] Vezi S.E. TĂNĂSESCU, *Principiul egalității în dreptul românesc*, Ed. All Beck, București, 1999, pp. 107-130.

vârsta, nivelul de studii, preferințele culinare sau „orientarea sexuală". Extinderea interdicției și în privința acestor categorii depinde de climatul spiritual și cultural al unei societăți, precum și de capacitatea și disponibilitatea grupurilor interesate de a se organiza și de a-și susține interesele.

Aceeași discuție se poate purta și în privința noțiunii de privilegiu. La romani, ***Privilegium*** era legea specială dată în privința unor particulari; nu era obligatoriu ca legea respectivă să-i favorizeze – putea la fel de bine să le creeze dezavantaje.[1] Evul mediu cunoștea o mare varietate de privilegii, adică de drepturi speciale acordate fiecărei categorii sociale sau profesionale și fiecărei comunități teritoriale ori religioase. Prin „privilegiați" înțelegem de regulă doar pe cei ale căror drepturi erau exorbitante, depășind cu mult ca întindere drepturile celorlalți. Interdicția privilegiilor consemnată în constituție face apel la acel ethos egalitarist impus de Revoluția franceză, prin care națiunea franceză devenea comunitate de cetățeni egali în drepturi, iar fiecare renunța la privilegiile sale pentru a beneficia de statutul de cetățean și de drepturi generale și abstracte, consemnate ulterior în Declarația din 26 august 1789. Schimbarea produsă atunci însemna nu (doar) suprimarea unor drepturi exorbitante ale unor persoane favorizate („privilegiații" vechiului regim), ci schimbarea radicală a paradigmei de gândire politică și juridică: renunțarea fiecăruia la drepturile speciale, „personalizate" ale stării și categoriei de care aparținea și acceptarea statutului uniform de cetățean al republicii, cuprinzând drepturi abstracte și standardizate.

În prezent termenul de privilegiu are de regulă o conotație negativă. Din punct de vedere strict tehnic nu este însă așa. Noțiunea de privilegiu este una din cele 8 noțiuni fundamentale ale teoriei dreptului în celebrul articol al lui Hohfeld.[2] Privilegiul în sensul avut în vedere și prohibit de art. 16 din Constituție este așadar simetric opus „discriminării negative": constă în favorizarea nepermisă a unor persoane, cărora le revin nejustificat drepturi exorbitante. În orice societate există însă „privilegii", în sensul uzual al cuvântului: la noi putem vorbi în acest sens de imunitatea parlamentarilor, a Președintelui și a miniștrilor, de pensiile speciale ale acestora, de utilizarea girofarurilor la mașinile de serviciu ale demnitarilor, de salarizarea diferită a magistraților. Acestea constituie în terminologia juridică actuală „**drepturi speciale**". Existența și întinderea lor poate forma obiect al discuției și dezbaterii publice. Ele pot fi restrânse, extinse iar uneori chiar supri-

[1] Această din urmă accepțiune este cuprinsă în noțiunea engleză de „bill of attainder". Asemenea legi sunt prohibite de art. I secțiunea 9 alin. (3) al Constituției americane („No bill of attainder or ex post facto Law shall be passed.").

[2] W. NEWCOMB HOHFELD, *Some Fundamental Legal Conceptions as Applied in Legal Reasoning*, în „Yale Law Journal", vol. 23 (1919), pp. 711-770. În românește (traducere de Remus Bilboagă, Cristina Bidiga și Irina Calimete, sub coordonarea lui Valentin Constantin): *Câteva noțiuni juridice fundamentale aplicate raționamentului juridic*, în NRDO, vol. 1/2007, pp. 137-169.

mate în cadrul procesului decizional democratic, dar nu constituie „privilegii" în accepțiunea art. 16 alin. (1) din Constituție.[1]

Legiuitorul român a concretizat dispozițiile constituționale privind egalitatea în drepturi prin mai multe acte normative, cele mai importante în acest sens fiind O.G. nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare,[2] precum și Legea nr. 202/2002 privind egalitatea de șanse între femei și bărbați.[3]

În concepția Curții Constituționale, principiul egalității „nu înseamnă uniformitate. Altfel spus, principiul egalității nu se opune ca o lege să stabilească reguli diferite în raport de persoane care se găsesc în situații deosebite."[4] Curtea a mai clarificat și înțelesul noțiunii de discriminare, stabilind care anumite forme de discriminare intră sub incidența prohibiției din art. 16 alin. (1): „textul art. 16 alin. (1) din Constituție, coroborat cu cel al art. 4 alin. (2) din Legea fundamentală vizează discriminări prohibite, nu și pe cele admisibile, vizează deci „discriminarea negativă", nu și „discriminarea pozitivă," ținând cont de specificitatea unor situații sau de scopul realizării unei justiții distributive, pentru a anula sau a diminua inegalitățile obiective. Totodată, textele constituționale arătate vizează egalitatea între cetățeni cât privește recunoașterea în favoarea acestora a unor drepturi, nu identitatea în tratament juridic cât privește exercitarea sau realizarea acelor drepturi. Astfel se explică nu numai admisibilitatea unui tratament juridic diferit și privilegiat față de anumite categorii de persoane, dar și necesitatea lui ."[5]

---

[1] Limita între „drepturi speciale" și privilegii nu este rigidă și nici eternă. Instanța de contencios constitutional poate foarte bine să decidă într-o zi că, într-un anumit context economic și social, un anumit drept special constituie de fapt un privilegiu și intră sub incidența art. 16 alin. (1).

[2] M. Of. nr. 431 din 12 septembrie 2000, aprobată prin Legea nr. 27/2004 (M. Of. nr. 216 din 11 martie 2004); republicată în M. Of. nr. 99 din 8 februarie 2007. Între timp ordonanța a fost modificată de mai multe ori, ultima oară prin 189/2013 (M. Of. nr. 380 din 27 iunie 2013) și republicată în M. Of. nr. 166 din 7 martie 2014.

[3] M. Of. nr. 301 din 18 mai 2002. Între timp legea a fost modificată și republicată de mai multe ori, ultima dată în M. Of. nr. 326 din 5 iunie 2013.

[4] Decizia nr. 70 din 15 decembrie 1993, în M. Of. nr. 307 din 27 decembrie 1993. Autorii obiecției de neconstituționalitate aveau în vedere o discriminare între studenții învățământului particular și cei de la învățământul de stat, prin aceea că studenții instituțiilor de învățământ de stat care își încetaseră activitatea puteau să-și continue studiile la orice instituție acreditată, fie de stat, fie particulară, în timp ce studenții instituțiilor de învățământ particular care își încetaseră activitatea nu puteau continua studiile decât la o instituție de învățământ particular. Teza Curții privind stabilirea de soluții diferite la situații diferite este evident corectă, dar nu suficientă pentru a justifica diferența de tratament din acest caz.

[5] Decizia nr. 27 din 12 martie 1996 (M. Of. nr. 85 din 26 aprilie 1996); fragmentul citat este reprodus în T. TOADER, *Constituția României reflectată în jurisprudența constituțională*, Ed. Hamangiu, București, 2011, la p. 21. Vezi extrase din numeroase alte decizii relevante în aceeași lucrare, la pp. 16-38

Într-o decizie mai recentă, Curtea a statuat că „dispozițiile art. 16 din Constituție vizează egalitatea în drepturi între cetățeni în ceea ce privește recunoașterea în favoarea acestora a unor drepturi și libertăți fundamentale, nu și identitatea de tratament juridic asupra aplicării unor măsuri, indiferent de natura lor. În felul acesta se justifică nu numai admisibilitatea unui regim juridic diferit față de anumite categorii de persoane, dar și necesitatea lui."[1] Ideea admisibilității unui tratament juridic diferit este subliniată mai apăsat într-o altă decizie, că principiul egalității în fața legii „presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite. De aceea, el nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune soluții diferite pentru situații diferite. (...) În același sens este și jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului, care a statuat, în aplicarea prevederilor art. 14 privind interzicerea discriminării din Convenția privind apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, că reprezintă o încălcare a acestor prevederi orice diferență de tratament săvârșită de stat între indivizi aflați în situații analoage, fără o justificare obiectivă și rezonabilă (de exemplu, prin Hotărârea din 13 iunie 1979, pronunțată în Cauza *Marckx împotriva Belgiei,* și prin Hotărârea din 29 aprilie 2008, pronunțată în Cauza *Burden împotriva Regatului Unit al Marii Britanii*). // Totodată, prin Hotărârea din 6 aprilie 2000, pronunțată în Cauza *Thlimmenos contra Greciei,* Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că dreptul de a nu fi discriminat, garantat de Convenție, este încălcat nu numai atunci când statele tratează în mod diferit persoane aflate în situații analoage, fără a exista justificări obiective și rezonabile (a se vedea, spre exemplu, Hotărârea din 28 octombrie 1987, pronunțată în Cauza *Inze împotriva Austriei*), ci și atunci când statele omit să trateze diferit, tot fără a exista justificări obiective și rezonabile, persoane aflate în situații diferite."[2]

IV. Universalitatea

Conform art. 15 alin. (1) din Legea fundamentală „Cetățenii beneficiază de drepturile și de libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de acestea." Universalitatea drepturilor și obligațiilor în concepția constituantului român trimite în primul rând la vocația universală a cetățeanului la *toate* drepturile și libertățile fundamentale, iar în al doilea rând privește sfera titularilor: *toți* cetățenii se bucură de aceste drepturi și libertăți fundamentale.[3]

---

[1] Decizia nr. 240 din 7 mai 2004 (M. Of. nr. 562 din 24 iunie 2004), considerații preluate în decizia nr. 238 din 10 mai 2005 (M. Of. nr. 500 din 2005).

[2] Decizia nr. 545 din 28 aprilie 2011 (M. Of. nr. 473 din 6 iulie 2011).

[3] SELEJAN-GUȚAN, p. 124.

Această vocaţie priveşte însă pe toţi indivizii, indiferent dacă au sau nu cetăţenia română, cu excepţia acelor drepturi şi îndatoriri care sunt rezervate în mod expres cetăţenilor români. Ideea de universalitate vizează de fapt indivizii în calitatea lor de fiinţe umane. Drepturile omului reprezintă elementul central al unei concepţii filosofice şi politice cu pretenţii de universalitate. Consacrându-le în dreptul pozitiv ca drepturi şi libertăţi fundamentale, constituantul nu face altceva decât să confere expresie concretă acestei concepţii, care trece mult dincolo de hotarele unui anumit stat şi ale unei anumite comunităţi naţionale. Ca atare, denumirea marginală „universalitate" aplicată dispoziţiilor art. 15 este întrucâtva derutantă. Dispoziţia din alin. (1) nu face altceva decât să stabilească faptul că (toţi) cetăţenii beneficiază de drepturi şi libertăţi, având totodată şi obligaţii, toate fiind prevăzute în actele normative cu putere de lege. Or, acest efect este imanent oricărei ordini juridice în care există izvoare formale de drept. Dispoziţia citată nu adaugă nimic la ceea ce oricum rezultă din textele Constituţiei ce consacră drepturile şi îndatoririle fundamentale.

V. Neretroactivitatea

Ca manifestare a voinţei legiuitorului care impune subiecţilor de drept o anumită conduită, legea scrisă operează numai pentru viitor. Nimănui nu i se poate imputa încălcarea unei norme care nu exista încă la data la care a avut conduita reproşată ca ilegală. Neretroactivitatea nu vizează doar aspectul sancţionator al legii, ci priveşte şi stabilitatea raporturilor raporturile juridice în general.[1]

Uneori determinarea faptului că o anumită reglementare are un caracter retroactiv nu este chiar simplă. Astfel, într-o decizie a Curţii Constituţionale, s-a stabilit că „redefinirea unei taxe printr-un act normativ distinct faţă de cel iniţial nu echivalează cu instituirea unei noi taxe, atât timp cât natura juridică a celor două taxe este identică. // Faptul că iniţial taxa a fost definită ca taxă specială pentru autoturisme şi autovehicule şi ulterior a fost definită drept taxă pe poluare nu poate acredita ideea că se instituie taxa pe poluare pentru trecut, câtă vreme respectiva taxă formase deja obiectul unor acte administrativ-fiscale (decizii de impunere), care, la momentul contestării lor, fuseseră aduse la îndeplinire prin plată voluntară (...)".[2]

Problema retroactivităţii s-a pus şi în privinţa deciziilor Curţii Constituţionale, în sensul posibilităţii ca această instanţă să examineze constituţionalitatea unei

---

[1] Vezi T. BROŞTEANU, *Arbitrariul şi relativitatea formulelor doctrinare cu privire la aplicarea legilor în timp*, Ed. Vremea, Bucureşti, 1932; E.C. MOGÎRZAN, *O temă de reflecţie la viitoarea revizuire a Constituţiei: formularea principiului neretroactivităţii legii*, în Dreptul nr. 12/2002.

[2] Decizia nr. 1152 din 25 septembrie 2010 (M. Of. nr. 745 din 8 noiembrie 2010). Vezi şi alte speţe relevante în T. TOADER, *Constituţia...*, pp. 16-19.

reglementări deja abrogate. Contrar practicii sale anterioare,[1] Curtea a admis această posibilitate: „În ceea ce privește deciziile prin care se constată neconstituționalitatea unor dispoziții care nu mai sunt în vigoare, Curtea constată că acestea nu produc efecte retroactive, ci exclusiv pentru viitor. Dispozițiile neconstituționale nu se vor mai aplica în cauza în care a fost invocată excepția de neconstituționalitate și nici în cauzele pendinte în fața instanțelor judecătorești în care respectivele dispoziții sunt aplicabile. Așa fiind, efectele deciziei de admitere se limitează exclusiv asupra aplicării în timp a dispoziției sancționate, căreia i se refuză ultraactivitatea întemeiată pe principiul *tempus regit actum*, iar nu și asupra existenței normei în dreptul pozitiv, care, în urma abrogării sau ajungerii la termen survenite anterior momentului în care se realizează controlul de constituționalitate, a trecut în stare pasivă. Cu alte cuvinte, decizia Curții prin care se admite excepția de neconstituționalitate este general obligatorie și are putere numai pentru viitor în toate situațiile juridice în care norma care nu mai este în vigoare continuă să-și producă efectele juridice neconstituționale, în virtutea principiului *tempus regit actum*."[2]

Principiul neretroactivității admite două excepții. Prima este expres menționată în Constituție: legea penală sau contravențională[3] mai favorabilă. La prima vedere, sensul dispoziției din art. 16 alin. (1) este de a permite legiuitorului să statueze excepții de la principiul retroactivității, stabilind în legislația penală norme prin care legea penală mai favorabilă poate retroactiva. Legiuitorul ar fi liber să adopte asemenea norme, după cum ar putea foarte bine să nu facă uz de această permisiune din partea constituantului. În realitate, legea penală (sau contravențională) mai favorabilă a dobândit statut constituțional; o lege penală care ar abroga principiul legii penale mai favorabile ar fi neconstituțională.

O problemă care s-a pus în practică, după intrarea în vigoare a noului Cod penal (1 februarie 2014), a fost dacă legea penală mai favorabilă este considerată

---

[1] În decizia nr. 73 din 19 iulie 1995 cu privire la constituționalitatea unor prevederi ale Legii pentru reglementarea situației juridice a unor imobile cu destinația de locuințe, trecute în proprietatea statului (M. Of. nr. 177 din 8 august 1995), Curtea a refuzat să examineze constituționalitatea Decretului nr. 92/1950 care servise ca temei juridic al confiscării de către stat a imobilelor în cauză.

[2] Decizia nr. 766 din 15 iunie 2011 (M. Of. nr. 538 din 3 august 2011). Curtea a examinat constituționalitatea dispozițiilor din propria sa lege organică, unde se stabilea că excepțiile de neconstituționalitate pot privi doar legile și ordonanțele *în vigoare*.

[3] Prin revizuirea din 2003, s-a inserat și referința la legea contravențională. În structura clasică a dreptului penal, care clasifica infracțiunile în crime, delicate și contravenții, referința nu ar fi fost necesară. Dat fiind faptul că, cu decenii în urmă, contravențiile au fost dezincriminate, autorii contravențiilor nu mai beneficiau automat de garanțiile procesuale și de anumite prevederi mai favorabile ale legii penale. Prin menționarea expresă legii contravenționale s-a eliminate orice dubiu în privința aplicării legii penale mai favorabile și contravenienților.

în mod global (adică ne raportăm fie la Codul penal anterior, fie la cel nou) sau pe instituții autonome (în rezolvarea unei spețe selectăm un „meniu" de dispoziții distincte din cele două legi, cea veche și cea în vigoare, alegându-le în fiecare caz pe cele mai favorabile). Curtea Constituțională a decis pentru prima variantă.[1]

A doua excepție de la principiul retroactivității privește legile interpretative. Legile interpretative clarifică înțelesul unei anumite legi mai vechi și face corp comun cu legea interpretată. Teoretic, o asemenea lege nu cuprinde dispoziții noi, doar clarifică sensul celor existente. În practică lucrurile nu sunt așa simple. Deoarece legile care necesită interpretarea nu sunt cele al căror înțeles este clar și evident, legiuitorul care interpretează, pe baza experienței din perioada de timp scursă de la adoptarea legii interpretate, poate stabili un sens la care autorii acestei legi nici nu s-au gândit. Legiuitorul care interpretează poate foarte bine să aibă în vedere situațiile survenite ulterior adoptării legii interpretate și să dea acesteia o interpretare care să impună soluția preferată de el eventualelor litigii, substituindu-se instanțelor judecătorești în soluționarea acestor litigii.

Nu întotdeauna o lege declarată interpretativă are cu adevărat un asemenea caracter. Odată adoptată și intrată în vigoare, legea este interpretată și aplicată de judecător în soluționarea cauzelor în care ea este aplicabilă. Anticipând o eventuală decizie nefavorabilă, legiuitorul poate adopta intempestiv o lege „interpretativă", obligând judecătorul să aplice o altă lege decât cea existentă la momentul declanșării procesului.[2]

VI. Distincția dintre cetățeni și necetățeni

Deși consacrarea drepturilor fundamentale în legea fundamentală a României este expresia adeziunii constituantului român la concepția politico-filosofică occidentală a drepturilor omului, guvernată de principiile cu vocație universală ale libertății și egalității, nivelul protecției drepturilor nu este același în toate situațiile. Distincția între cetățenii statului și străini sau persoanele fără cetățenie se menține. Niciun stat nu poate proteja la fel străinii ca și proprii cetățeni. În primul rând, statul român – ca și oricare alt stat – acordă protecție cetățenilor săi aflați în străinătate (art. 17). Protecția vizează, în limitele permise de dreptul internațional, și eventualele abuzuri ale autorităților din statul de reședință. Totodată, cetățenii români aflați în străinătate trebuie să-și îndeplinească obligațiile ce decurg din calitatea de cetățean, cu excepția celor care nu sunt compati-

[1] Decizia nr. 265 din 6 mai 2014 (M. Of. nr. 372 din 20 mai 2014).

[2] Este cazul celebrului „Proces al tramvaielor". Vezi *infra*, §14, II. Forme de control al constituționalității legilor.

bile cu absența lor din țară (art. 17 teza ultimă). Străinii domiciliați în România nu pot beneficia de protecția diplomatică a statului român în cazul în care călătoresc în străinătate. Ei beneficiază, cât timp se află în România, de protecția generală a persoanelor și averilor, garantată de Constituție și de alte legi [art. 18 alin. (1)].

Un drept specific străinilor este cel de azil, acordat în condițiile legii, cu respectarea tratatelor și convențiilor internaționale la care România este parte [art. 18 alin. (2)]. Azilul se acordă unor persoane persecutate și urmărite în țara lor de origine sau de reședință, din motive politice ori de conștiință, rasiale sau religioase, în cazul în care întoarcerea în acea țară le-ar pune în pericol viața, integritatea fizică ori psihică, sau libertatea. Acordarea azilului presupune aprecierea legitimității pretinselor persecuții,[1] dar și a veridicității relatărilor solicitantului. Nu rareori motivele pentru care se solicită azilul sunt mai degrabă economice.

Protecția acordată sub acest aspect cetățenilor români este mult mai largă. Ei nu pot fi extrădați sau expulzați din România [art. 19 alin. (1)].

Extrădarea[2] este un act de asistență judiciară internațională în materie penală, prin care un stat transferă o persoană urmărită penal, inculpată sau condamnată autorităților unui alt stat, în vederea judecării sau a executării pedepsei. Extrădarea se face în baza unor convenții internaționale, care prevăd de regulă reciprocitatea în materie, precum și lista infracțiunilor pentru care ea poate fi solicitată. Unele state refuză de principiu, ca și România, extrădarea propriilor cetățeni.[3] Alte state, precum SUA admit extrădarea propriilor cetățeni și insistă ca în tratatele bilaterale în materie să fie inserate clauze exprese privind neexcluderea de la extrădare a propriilor cetățeni.[4] Principiul statuat în primul alineat al art. 19 din legea noastră fundamentală este relativizat, dacă nu chiar înlăturat, prin dispozițiile celui de-al doilea alineat, inserat în urma revizuirii din 2003:

---

[1] Acordarea azilului presupune de obicei și o evaluare politică implicit negativă a statului de unde provine solicitantul de azil și chiar o anumită afinitate față de valorile susținute de acesta. Uneori azilul se acordă și se menține chiar și în situația unor state foarte apropiate pe plan politic, economic și cultural. Astfel, în timpul mandatului președintelui francez Mitterand a fost acordat azil politic extremistului de stânga italian Cezare Battisti, condamnat în Italia pentru patru omoruri; decizia de neextrădare a fost menținută în primul mandat al succesorului său, Jacques Chirac. Ulterior, Battisti va fugi în Mexic și apoi în Brazilia.

[2] Vezi și A. CIUCĂ, *Aspecte ale drepturilor omului referitoare la extrădare*, în Dreptul nr. 10/1999, pp. 22-27.

[3] In general statele arabe, dar și unele state europene precum Germania (16 alin. (2) din Legea Fundamentală a RFG, cu o derogare în privința statelor membre UE și a tribunalelor internaționale).

[4] Vezi art. 3 din Tratatul de extrădare dintre România și SUA, semnat în București, la 10 septembrie 2007, ratificat prin Legea nr. 111/2008 (M. Of. nr. 387 din 21 mai 2008): „Extrădarea nu va fi refuzată pe baza cetățeniei persoanei căutate."

„Prin derogare de la prevederile alineatului (1), cetățenii români pot fi extrădați în baza convențiilor internaționale la care România este parte, în condițiile legii și pe bază de reciprocitate."

Extrădarea poate să opereze și raport cu un tribunal internațional, în sensul că România poate să transfere o persoană jurisdicției unui tribunal internațional. Asemenea instanțe au apărut inițial ca tribunale ad hoc, în privința crimelor de război săvârșite în fosta Iugoslavie (1992-1995) și a genocidului din Rwanda (1994). Devenind evidentă necesitatea înființării unui organism cu activitate permanentă și jurisdicție universală în materie,[1] a fost adoptat ulterior la Roma (17 septembrie 1998), „Statutul Curții Penale Internaționale", cu sediul la Haga. Textul statutului utilizează cuvântul „predare" a unei persoane către Curte, în locul celui de „extrădare." Extrădarea operează față de un alt stat; față de Curtea Penală Internațională, o persoană urmărită nu este „extrădată", ci „predată". Această formulare este menită să ocolească impedimentul extrădării propriilor cetățeni, existent în numeroase legi fundamentale.

Expulzarea este actul prin care un stat pune capăt ședерii pe teritoriul său a unui străin indezirabil. În principiu, este de neconceput ca un stat să-și expulzeze proprii cetățeni. Asemenea situații se întâlnesc doar în țările lumii a treia sau în regimurile totalitare. URSS a recurs la măsura expulzării unor dizidenți incomozi, măsură totuși preferabilă internării într-un lagăr.

Străinii și apatrizii nu sunt total lipsiți de protecție în materie de extrădare și expulzare. În privința lor, extrădarea poate avea loc numai în baza unei convenții internaționale sau în condiții de reciprocitate [art. 19 alin. (3)]. Spre deosebire de cazul cetățenilor români, pentru străini și apatrizi, cele două condiții nu trebuiesc întrunite cumulativ, ci alternativ. În materie de expulzare, libertatea de apreciere a statelor este destul de mare în cazul străinilor. Decizia privind acceptarea sau nu a prezenței pe teritoriul său a unui străin considerat suspect sau chiar ostil constituie o manifestare importantă a suveranității. Totuși, chiar și în privința străinilor sunt interzise expulzările colective.[2]

În toate cazurile, atât în privința cetățenilor cât și a necetățenilor, extrădarea și expulzarea se hotărăsc în justiție [art. 19 alin. (4)].

VII. Prioritatea dreptului internațional în materia drepturilor omului

În concepția constituantului român, exprimată în textul art. 20 din legea fundamentală, dreptul internațional are prioritate în materia drepturilor omului. Avem

[1] Este vorba de judecarea crimelor de război, a crimelor de agresiune, a genocidului și a crimelor contra omenirii. Curtea este complementară jurisdicțiilor penale naționale.

[2] Conform Protocolului adițional nr. 4 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

două reguli specifice referitoare la particularitățile raporturilor dintre dreptul intern și cel internațional în materia drepturilor omului.[1] Prioritatea se concretizează în primul rând prin interpretarea Constituției în conformitate cu dispozițiile actelor internaționale la care țara noastră este parte. Alineatul 1 din articolul menționat prevede următoarele:

„1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile cetățenilor vor fi interpretate și aplicate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care România este parte.

În primul rând, interpretarea și aplicarea normelor internaționale privitoare la drepturile și libertățile cetățenești se face „în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care România este parte". Declarația nu este un tratat internațional; ea nu a fost concepută pentru a produce efecte juridice, ci reprezintă un exemplu clasic de act politic.[2] Ea face parte din categoria numită „soft law".[3] Cel puțin unele din dispozițiile actului au dobândit odată cu trecerea timpului caracterul de norme cutumiare. Acestea sunt aplicabile părților nu în baza forței juridice a actului în sine, ci a cutumei formate treptat după adoptarea declarației, nu în ultimul rând datorită prestigiului ei pe plan simbolic. Declarația din 10 decembrie 1948 dobândește, în concepția constituantului român, forță obligatorie, fiind asimilată tratatelor internaționale, având chiar precădere simbolică față de acestea. Ca urmare, deși nu este tratat, textul ei va fi privit în dreptul românesc la fel ca și cel al unui tratat în materie; fiecare dispoziție din cuprinsul ei are valoarea unei obligații juridice a României.

Prin „pactele și cu celelalte tratate la care România este parte" se înțeleg doar acele pacte care privesc drepturile omului. Este de examinat dacă această formulă vizează și dispozițiile referitoare la drepturi ale omului dintr-un tratat cu caracter mai general: să presupunem dispozițiile referitoare la minorități dintr-un tratat bilateral de bună vecinătate. În opinia noastră, dispozițiile consti-

---

[1] Vezi I. MURARU, E.S. TĂNĂSESCU, *Comentariu la art. 20*, în MURARU, TĂNĂSESCU (ed.), *Constituția României*, pp. 171-176.

[2] Este de reținut că în anul adoptării Declarației (1948) idea adoptării unor angajamente juridice internaționale care să lege statele și să le supună unei forme oricât de lejere de control internațional în privința modului în care-și tratează proprii cetățeni era mult prea îndrăzneață. Primul pas l-a reprezentat de aceea adoptarea unui act cu caracter politic, fără consecințe directe și imediate de natură juridică.

[3] „Soft law" reprezintă o noțiune destul de controversată, utilizată cu precădere, dar nu exclusiv, în dreptul internațional public. Anumite acte, precum rezoluțiile organizațiilor internaționale, sunt adoptate fără a avea caracter obligatoriu pe plan juridic (nu în ultimul rând pentru că organele emitente nu au, în conformitate cu actul constitutiv al organizației, competențe de a emite acte cu forță juridică obligatorie). Totuși, dispozițiile acestora se pot „solidifica" treptat în drept cutumiar, fiind luate în considerare de state sau de instanțele internaționale.

tuționale pot fi interpretate aici în sens larg, înglobând și situația evocată mai sus.

A doua regulă specifică în materia raportului dintre normele interne și cele internaționale în materia drepturilor omului privește cazurile de neconcordanță între cele două categorii de prevederi. Conform celui de-al doilea alineat al art. 20, „[d]acă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, și legile interne, au prioritate reglementările internaționale, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile".

Această regulă privește ierarhia normativă: în caz de contrarietate între dispoziția de drept intern și cea a unei reglementări internaționale (inclusiv din Declarația Universală a Drepturilor Omului), va avea prioritate cea din urmă. Se pune problema de a ști care anume legi vor ceda în fața reglementării internaționale: doar cel ordinare și organice, sau și cele constituționale? Considerăm că, în cazul în care o dispoziție a Constituției ar fi în neconcordanță cu normă internațională, va trebui revizuită legea fundamentală; o instanță judecătorească nu poate totuși să refuze aplicarea unei dispoziții constituționale pe temeiul contrarietății față de dreptul internațional. În practică, de cele mai multe ori, un potențial conflict ar putea fi ușor aplanat printr-o interpretare a Constituției într-o manieră conformă principiilor și normelor dreptului internațional.

Consacrarea priorității reglementărilor internaționale în materia drepturilor omului **nu constituie o adeziune la concepția monistă** în privința raportului dintre dreptul internațional și dreptul intern (în varianta supremației primului asupra celui din urmă).[1] Judecătorul român va da prioritate reglementării internaționale privind drepturile omului în baza normei constituționale din art. 20, adică în baza unei reguli de drept intern. El nu se subordonează prin aceasta sistemului normativ al dreptului internațional. Stipularea expresă a priorității reglementărilor internaționale în cazul drepturilor omului implică per a contrario inexistența unei asemenea priorități în toate celelalte situații. În plus, acceptarea acestei priorități nu are efecte dramatice. Tratatele internaționale privind drepturile omului cuprind reguli ce configurează un nivel de protecție acceptabil pentru toți semnatarii; ca atare, standardele sunt în general destul de scăzute, în raport cu așteptările considerate normale într-un stat de drept, membru al Uniunii Europene.

[1] În literatura de drept internațional există o dezbatere de peste un secol în privința raportului dintre dreptul intern și cel internațional. Concepțiile dualiste susțin existența a două sisteme diferite, operând independent, astfel încât o normă de drept internațional nu este aplicabilă direct în dreptul intern al statelor, ci numai în urma „transformării" acesteia prin voința legiuitorului. Concepțiile moniste postulează existența unui singur sistem de drept.

VIII. Liberul acces în justiție

Principiul liberului acces în justiției este consacrat în art. 21, care stabilește că orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor libertăților și intereselor sale legitime, nicio lege neputând îngrădi acest drept. Accesul în justiție apare în primul rând ca drept subiectiv, fiind totodată unul din drepturile fundamentale.[1] Deși dispozițiile din art. 21 privesc apărarea în justiție a tuturor drepturilor subiective, nu numai a drepturilor fundamentale, garantarea constituțională a accesului la justiție are o valoare de principiu și își pune amprenta în mod decisiv asupra sistemului de protecție a drepturilor și libertăților fundamentale. Drepturile fundamentale își dobândesc poziția centrală într-un stat de drept datorită împrejurării că normele ce le consacră leagă toate autoritățile statului, inclusiv legiuitorul, și că această obligativitate devine efectivă prin controlul judiciar. Cu alte cuvinte, respectul față de drepturile omului nu este rezultatul bunei voințe a suveranului sau a majorității, și nici al scrupulozității și legalismului unui corp de funcționari competenți și loiali, ci al funcționării constante și riguroase a unui sistem judiciar în care toți cetățenii au posibilitatea de a-și apăra drepturile și interesele, chiar și contra autorităților.

IX. Caracterul excepțional al restrângerii exercițiului unor drepturi

Conform art. 53, exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns, numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav. Alineatul (2) al aceluiași articol prevede că restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății.

Este de observat în primul rând că legiuitorul va opera restrângerea doar a exercițiului dreptului, dreptul ca atare rămânând neafectat. În practică este însă greu de făcut distincția între o lege care restrânge exercițiul unui drept și cea care îi precizează sau îi redefinește limitele. Drepturile și libertățile fundamentale nu reprezintă doar o sumă de drepturi subiective ale individului (iar uneori ale colectivităților) în raport cu statul. Ele constituie și o ordine obiectivă,[2] caracterizată

---

[1] Pentru acest motiv, el va fi tratat în detaliu în secțiunea consacrată drepturilor civile și politice.

[2] Acest fapt a devenit evident în literatura juridică odată cu pronunțarea deciziei Curții Constituționale Federale a Germaniei în cazul Lüth (BVerfGE, 7, 198) (1958) și a fost evidențiat în (aproape) fiecare din numeroasele comentarii ale Legii Fundamentale a RFG din 1949.

printr-o anumită ierarhie axiologică. Limita naturală a unui drept fundamental este dată de dreptul fundamental al altei persoane.[1]

§33. Drepturi civile şi politice

I. Dreptul la viaţă

Dreptul la viaţă[2] este consacrat lapidar în art. 23 alin. (1) din legea noastră fundamentală. Pe plan internaţional, garantarea acestui drept este realizată prin dispoziţiile art. 2 din Convenţia europeană a drepturilor omului precum şi prin cele ale art. 6, alin. 1 din Pactul internaţional cu privire la drepturile civile şi politice, semnat la 16 decembrie 1966[3]. Acest drept nu poate fi supus nici unui fel de restricţii sau condiţionări, nici prin lege şi cu atât mai puţin prin alte acte normative. Statul nu poate dispune sub nici o formă de viaţa cetăţenilor săi.

Implicaţiile practice ale consacrării dreptului la viaţă privesc mai multe aspecte concrete, precum problema pedepsei capitale, cea a avortului, eutanasia, reprimarea unor tulburări grave, precum şi disciplina militară în timp de război sau pe durata unor conflicte militare în afara stării de război.

În cazul **pedepsei capitale**, soluţia constituantului român este simplă şi neechivocă: pedeapsa cu moartea este interzisă [art. 22 alin. (3) din Constituţie]. Interdicţia a fost pronunţată prin decret-lege al CFSN în ziua de 31 decembrie 1989, fiind apoi preluată de noua lege fundamentală. Ea corespunde reglementărilor şi practicii pe plan european,[4] fiind consacrată în Protocolul adiţional nr. 6 la Convenţia europeană a drepturilor omului[5]. Concepţia statelor europene – aşa

---

[1] În formularea art. IV al Declaraţiei franceze a drepturilor omului şi cetăţeanului din 26 august 1789, „l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société, la jouissance de ces mêmes droits."

[2] Vezi CH. TOMUSCHAT, *The Right to Life – Legal and Political Foundations*, în CH. TOMUSCHAT, Evelyne Lagrange and Stefan Oeter (eds.), *Right to Life*, Brill Academic Publishers, Leiden, 2010, pp. 3-18; V. CIOCLEI, Comentariu la art. 22 (§1-3), în I. MURARU, E.S. TĂNĂSESCU (coord.), *Constituţia României. Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, pp. 194-205 (în continuare, prescurtat: MURARU, TĂNĂSESCU, *Constituţia României*); S. RĂDULEŢU, *Libertăţi fundamentale*, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 2008, pp. 110-128 (în continuare: RĂDULEŢU, *Libertăţi*...); B. SELEJAN-GUŢAN, *Protecţia europeană a drepturilor omului*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2004, pp. 81-88 (în continuare: SELEJAN-GUŢAN, *Protecţia* ....).

[3] Textul menţionat stabileşte că „Dreptul la viaţă este inerent persoanei umane. Acest drept trebuie ocrotit prin lege. Nimeni nu poate fi privat de viaţa sa în mod arbitrar."

[4] Vezi şi W. KÄLIN, *'Death is different' – The Death Penalty and the Right to a Fair Trial*, în CH. TOMUSCHAT, E. LAGRANGE, S. OETER (eds.), *op. cit.*, pp. 21-40.

[5] Adoptat la 28 aprilie 1983, acest protocol dispune abolirea pedepsei cu moartea (în art. 1), dar admite ca legea unui stat să o prevadă pe timp de război sau de pericol iminent de război (alin. 2).

cum s-a cristalizat în ultimele decenii – este în mod vădit ostilă pedepsei cu moartea, privită ca o încălcare a dreptului la viață. Pe plan mondial însă, recunoașterea și consacrarea expresă a dreptului la viață nu implică automat abolirea pedepsei capitale. O mare parte din statele componente ale SUA o prevăd în legislația lor și o aplică frecvent.

Avortul[1] constituie un alt caz care reclamă punerea în discuție a întinderii dreptului la viață. Există un drept la viață al copilului nou-născut sau un „drept la avort" al femeii însărcinate? Dacă ambele drepturi sunt recunoscute, care din ele va avea prioritate? Răspunsul la prima întrebare nu poate fi expediat facil prin trimitere la domeniul medical, prin evidențierea insistentă a diferențelor dintre copilul nou născut și fetus, diferențe care eventual ar justifica negarea dreptului la existență a unei ființe umane înainte de naștere. Pe de altă parte, un copil nenăscut nu este perceput ca un membru de plin drept al familiei și al societății; întreruperea cursului sarcinii – mai ales într-o etapă timpurie a acesteia –, indiferent de severitatea verdictelor pe plan etic sau religios pe care ar atrage-o o asemenea acțiune, nu produce aceeași oroare și repulsie pe care o produce uciderea unui copil nou născut.

Este evident că avortul are consecințe traumatizante pentru femeia însărcinată și produce repercusiuni negative pentru familie și societate. Legislațiile din toate timpurile și din toate culturile l-au reprimat cu severitate. Pe de altă parte însă, în societatea contemporană, femeia însărcinată este supusă unor presiuni pe plan economic și profesional mult mai mari decât în trecut – în ciuda sau tocmai datorită emancipării sale politice și sociale –, astfel încât conceperea și nașterea unui copil reclamă eforturi și sacrificii incomparabil mai mari decât în epocile precedente. Pe plan moral se poate discuta dacă promovarea profesională și menținerea unor venituri mari sau acceptabile trebuie într-adevăr plătită cu viață propriului copil, dar această problemă ține de domeniul conștiinței femeii însărcinate și, într-o anumită măsură, de responsabilitatea familiei ei, de a cărei disponibilitate de a prelua o parte din sarcinile îngrijirii și creșterii copilului depinde decizia finală privind avortul. Statul nu se poate substitui mamei în această privință și nici nu poate stabili criterii rigide pentru a-i forța decizia; ca entitate neutră sau chiar „oarbă" ori „daltonistă" pe plan religios și filozofic, el nu poate sancționa o ființă umană pentru slăbiciunea de a ceda presiunilor unui mediu de multe ori ostil vieții de familie, de a cărui apariție și menținere este în mare măsură el însuși responsabil. Nu există însă un „drept la avort"; avortul este sancționat de dispozițiile Codului penal, atât în România cât și în celelalte state. Liberalizarea sau „legalizarea avor-

[1] Vezi A.E. BĂLAN (FRANȚ), *Provocarea ilegală a avortului în teoria și practica judiciară*, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza" din Iași, Teză de doctorat, 2013; A.E. BĂLAN (FRANȚ), *Legislația românească privind avortul, în context european*, în ASUAIC, tom LIX, nr. 1 (2013), pp. 47-66.

tului" constă de fapt într-o reformulare a articolului din legea penală care incriminează această faptă. Întreruperea cursului sarcinii este în continuare pedepsită, însă doar dacă a fost făcută după un anumit termen (de regulă, după a 14-a săptămână de sarcină), în afara unei clinici de specialitate sau de către altcineva decât un medic de specialitate. Aceste condiții pot fi uneori foarte restrictive; în legislația noastră – ca reacție la interdicția cvasi-absolută a avortului în perioada 1966-1989 – aceste condiții sunt destul de lejere. Unele state europene interzic avortul aproape în toate cazurile, cu excepția celor justificate din punct de vedere medical. În alte state – precum Germania – clauza de nepedepsire este condiționată suplimentar de parcurgerea unei proceduri de consiliere (din partea bisericii de care aparține femeia însărcinată sau de către un psiholog autorizat), prin care solicitantei i se explică repercusiunile medicale, morale și spirituale ale actului său; această consiliere echivalează practic de cele mai multe ori cu exercitarea unor presiuni în sensul renunțării la avort.

Eutanasia implică discutarea limitei opuse a dreptului la viață: sfârșitul acesteia. Există două aspecte importante ale acestei probleme. În primul rând, este vorba de oroarea față de suferința fizică, mult mai pregnantă în societatea contemporană. Faptul de a asista pasivi și neputincioși la chinurile unui bolnav incurabil, pentru care nu se mai poate face nimic, dar care, prin performanțele tehnice ale timpului, mai poate fi menținut în viață este deosebit de traumatizant pentru cei apropiați. Al doilea aspect vizează considerente practice: menținerea artificială în viață a unor bolnavi incurabili, mai ales dacă se află în comă, implică uneori costuri enorme, a căror utilizare în alte scopuri poate vindeca alți bolnavi sau chiar salva vieți. Privită cu oroare de către majoritatea cultelor religioase și de cele mai multe curente politico-ideologice, eutanasia pare să aducă un sfârșit decent și liniștit unor persoane afectate de suferințe insuportabile sau degradante. Sub acest aspect, eutanasia este legată de problema sinuciderii. Legea penală nu pedepsește sinucigașul (mai exact pe autorul unei tentative nereușite de sinucidere), însă pedepsește pe cel care determină sau înlesnește sinuciderea. Așa numita „eutanasie pasivă" sau sinucidere asistată (medicul care stabilește doza optimă de substanță letală sau care-i administrează un calmant pentru a-i „însenina" agonia) intră sub incidența legii penale. Mult mai grav va fi pedepsită „eutanasia activă" uciderea unei persoane, bolnav incurabil, la cererea acestuia ori mai ales, în absența unui consimțământ expres, pe baza convingerii că a-i pune capăt suferințelor constituie dorința sa nemărturisită. Unele state – precum Olanda – admit în anumite condiții eutanasia, în cazul bolnavilor incurabili, la cererea acestora sau a rudelor lor, atunci când ei se află în stare de inconștiență. Soluția este însă foarte periculoasă, sub aspectul posibilității extinderii în viitor al numărului de cazuri în care eutanasia va fi permisă, precum și datorită diverselor presiuni psihice la care vor putea fi supuși bolnavii incurabili, pentru a alege o cale economic mai convenabilă pentru administrațiile spitalelor și pentru familiile lor.

Pe de altă parte, criteriul economic poate avea o anumită relevanță. Câtă vreme menținerea în viață a unui bolnav apare doar ca problemă a reducerii costurilor, respingerea eutanasiei trebuie să fie categorică. Dar, în cazul în care resursele economisite pot fi utilizate pentru a trata bolnavi cu șanse de vindecare, salvând efectiv alte vieți, răspunsul este greu de dat, mai ales în cazul unui sistem sanitar subfinanțat, cum se întâmplă să fie cel din țara noastră. Problema poate fi soluționată în practică prin stabilirea unor reguli și criterii clare privind finanțarea din fondurile publice a tratamentului unor asemenea pacienți; odată depășit nivelul pe care sistemul sanitar și-l poate în mod rezonabil permite, familia pacientului ar trebui să aibă opțiunea de a continua tratamentul pe cont propriu, suportând costurile menținerii sale artificiale în viață.

Reprimarea unor tulburări grave poate implica punerea în pericol a vieții unor civili: fie a unor persoane implicate în asemenea acțiuni, care nu se supun somațiilor forțelor de ordine, fie a unor persoane aflate întâmplător la locul conflictului și care cad victimă schimbului de focuri sau violențelor ocazionate de confruntarea dintre rebeli și forțele de ordine. Convenția europeană a drepturilor omului admite utilizarea de către stat a mijloacelor violente în asemenea situații, chiar și în cazul în care rezultatul constă în pierderea de vieți omenești. Violența din partea autorităților este de asemenea permisă **pentru a apăra o persoană contra violenței ilegale** sau **pentru a efectua o arestare legală** ori a **împiedica evadarea unei persoane legal deținute**[1]. Firește, utilizarea violenței trebuie să fie justificată de împrejurările concrete ale cazului iar măsurile adoptate trebuie să fie proporționale cu pericolul combătut sau preîntâmpinat.

O problemă aparte o constituie cea a **disciplinei militare în timpul unui conflict armat**. Distincția dintre starea de război și alte conflicte armate internaționale sau interne nu este relevantă aici. Funcționarea oricărei structuri militare reclamă supunerea promptă și necondiționată față de ordinele superiorilor, chiar și în cazul în care aceasta implică riscarea propriei vieți. Dacă apărarea unei singure vieți poate legitima autoritatea în ordinul dat unui agent de poliție de a ucide un infractor, evident, apărarea statului, a întregii comunități naționale și siguranța publică legitimează cu atât mai mult ordinul dat de comandanți de a ucide un inamic; problema este dacă aceste valori sunt suficient de importante pentru a obliga un membru al propriei comunități să se lase ucis pentru ele. Cu alte cuvinte: ordinul dat de superior unui militar pe timp de război trebuie executat chiar și atunci când este evident că implică aproape cu certitudine moartea celui căruia îi este adresat?

Pentru doctrina politică și constituțională a secolului al XIX-lea sau a primei jumătăți a secolului al XX-lea, răspunsul era neîndoielnic afirmativ. În ultimele decenii însă, accentul pus pe drepturile fundamentale și pe libertatea individuală

[1] Art. 2 alin. (2) din Convenție.

precum şi scepticismul generalizat faţă de stat – în special faţă de statele naţionale –, faţă de autorităţi, de ierarhie şi de ideea (anterior de la sine înţeleasă) a sacrificiului pentru întreaga comunitate impun un răspuns mai nuanţat. Totuşi, ideea drepturilor fundamentale nu implică nicidecum – în ciuda unei opinii larg răspândite – neglijarea intereselor majore ale comunităţii politice în ansamblu în favoarea intereselor unui singur individ. Garantarea drepturilor fundamentale duce însă la o prezumţie în favoarea libertăţii individului; statul trebuie să demonstreze necesitatea unei ingerinţe în sfera libertăţii acesteia şi să intervină doar în măsura în care acest lucru este necesar. Aceasta este valabil cu atât mai mult în cazul dreptului la viaţă. A cere unui cetăţean să-şi pună în pericol sau să-şi sacrifice viaţa trebuie să fie o măsură ultimă, adoptată doar în caz de extremă necesitate. Justificarea constituţională a unei asemenea obligaţii se găseşte în textele art. 54 (fidelitatea faţă de ţară) şi 55 (obligaţia de apărare a ţării) din legea noastră fundamentală.

Este însă de observat că disciplina militară în timp de război este foarte greu sau chiar imposibil de păstrat în absenţa posibilităţii aplicării unor pedepse extrem de severe. Din nefericire, abolirea pedepsei capitale în dreptul românesc s-a făcut fără a avea în vedere cazul (admis de Convenţia europeană a drepturilor omului şi de Protocolul adiţional nr. 6) faptelor săvârşite în timp de război sau de pericol iminent de război. Este paradoxal şi de neînţeles ca un stat să poată cere cetăţenilor săi loiali să-şi sacrifice viaţa dar să fie lipsit de posibilitatea de a sancţiona drastic în caz de pericol grav, chiar şi atunci când existenţa sa este în joc, pe cetăţenii neloiali sau pe dezertori. Survenirea unei asemenea situaţii extreme este puţin probabilă în viitorul apropiat şi, în consecinţă, deficienţa menţionată nu va avea prea curând relevanţă practică; totuşi ea rămâne, nu mai puţin, o eroare a legiuitorului nostru constituant.

II. Dreptul la integritate fizică şi psihică

„Tortura a dat naştere celor mai ingenioase inovaţii, creându-se astfel pentru mulţi meseriaşi cinstiţi numeroase locuri de muncă în producţia instrumentelor necesare".

Karl Marx*

Dreptul la integritate fizică şi psihică[1] este garantat de legea noastră fundamentală. Nimeni nu poate fi supus torturii sau pedepselor inumane ori degradante [art. 22 alin. (2)]. Această atitudine faţă de individ – unul din corolariile principiului

* Citatul, care ilustrează elocvent modul în care orbirea ideologică afectează percepţia asupra încălcării celor mai elementare valori umane, este reprodus după A. PLEŞU, G. LIICEANU, H.-R. PATAPIEVICI, *O idee care sucește mințile*, Ed. Humanitas, Bucureşti, 2014, p. 28.

[1] V. CIOCLEI, Comentariu la art. 22 (§ 4-6), în MURARU, TĂNĂSESCU, *Constituţia României*, pp. 205-210; RĂDULEŢU, *Libertăţi...*, pp. 129-156; SELEJAN-GUŢAN, *Protecţia ...*, pp. 89-102.

demnității umane consacrat în art. 1 alin. (3) din Constituție – reprezintă un aspect esențial al concepției moderne asupra statului și dreptului. Impunerea noilor principii în filozofia dreptului și în politica penală este legată de operele unor autori precum **Christian Thomasius** și **Cesare Beccaria**. Anterior, sancțiunea era infamantă, provocarea suferinței fizice era deliberată, iar mutilarea condamnaților era deseori practicată. Chiar și pentru delictele minore, sancțiunea avea un caracter umilitor și degradant, fiind de natură a-l stigmatiza pe cel pedepsit. Privarea de libertate apărea doar ca mijloc accesoriu de sancționare. Treptat represiunea penală își pierde caracterul spectaculos, suferința indusă de pedeapsă este estompată, depersonalizată și interiorizată, iar accentul se pune pe reeducarea celui condamnat[1].

Procesul de eliminare treptată (iar în unele cazuri, totală) a torturii și tratamentelor inumane ori degradante din activitatea represivă a statului – proces sincron cu promovarea și impunerea ideilor Epocii luminilor în Europa – a fost brusc curmat sau chiar zădărnicit în secolul al XX-lea de apariția totalitarismului. Confruntările dure și fără menajamente dusă între adepții diverselor mișcări totalitare, de către aceștia contra rivalilor lor, și chiar a statelor democratice contra mișcărilor dirijate sau controlate de regimuri totalitare au menținut în actualitate problema torturii[2]. Practic toate statele importante implicate în diversele conflicte „fierbinți" sau „reci" de după 1917 au practicat, ce-i drept, în grad diferit și la o scară diferită, tortura. Evident, regimurile totalitare se detașează net și în această privință. După atentatele din 11 septembrie 2001, confruntarea cu terorismul internațional a dobândit o miză greu de imaginat înainte. Acest fapt este de natură a crea presiuni considerabile asupra guvernelor statelor democratice. Tentația utilizării torturii în vederea contracarării sau prevenirii loviturilor teroriste poate fi uneori irezistibilă, iar suspiciunile privind recurgerea la modalități „neconvenționale" de interogatoriu a autorilor de acte teroriste sau a suspecților par a nu fi întotdeauna lipsite de temei.

Pe plan internațional, interdicția torturii este consacrată în art. 7 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, în art. 3 din Convenția europeană a drepturilor omului precum și în Convenția ONU împotriva torturii și a altor pedepse sau tratamente cu cruzime, inumane sau degradante[3].

Această din urmă convenție definește în primul său articol tortura ca orice act „prin care se provoacă unei persoane, o durere sau suferințe puternice de natură

---

[1] Această mutație în filozofia penală este expusă în detaliu în celebra lucrare a lui M. FOUCAULT, *A supraveghea și a pedepsi. Nașterea închisorii*, traducere și note de Bogdan Ghiu, Ed. Humanitas, 1997 (ediția originală: Gallimard, 1975), București.

[2] Pentru o privire de ansamblu, pe baza unei vaste bibliografii în materie, vezi R. CESEREANU, *Panopticum. Tortura politică în secolul XX*, Institutul European, Iași, 2001.

[3] Adoptată de Adunarea Generală a ONU la 10 decembrie 1984, prin Rezoluția nr. 39/46 și ratificată de România prin Legea nr. 19 din 9 octombrie 1990 (M. Of. nr. 112 din 10 octombrie 1990).

fizică sau psihică, în special în scopul de a obține, de la această persoană sau de la o persoană terță, informații sau mărturisiri, de a o pedepsi pentru un act pe care această persoană sau o terță persoană l-a comis sau este bănuită că l-a comis, de a o intimida sau a face presiune asupra terței persoane, sau pentru orice alt motiv bazat pe o formă de discriminare, oricare ar fi ea, atunci când o asemenea durere sau suferință sunt provocate de un agent al autorității publice sau orice altă persoană care acționează cu titlu oficial, sau la instigarea sau cu consimțământul expres sau tacit al unor asemenea persoane"[1].

Lungimea și caracterul descriptiv, întrucâtva prolix, al acestei definiții evidențiază dificultatea de fixa normativ prin formulări clare și precise noțiuni atât de fluctuante precum răul, abuzul sau violența nejustificată, inerente oricărui act de tortură. În practică, de cele mai multe ori calificarea drept tortură a anumitor acte depinde de climatul cultural, moral, politic sau ideologic al unei societăți.

Semnificativ este faptul că în cazul **Soering contra Marii Britanii**, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a respins extrădarea în Statele Unite a reclamantului, însă nu în baza încălcării dreptului la viață al acestuia în urma judecării și condamnării într-un stat a cărui legislație prevedea pedeapsa capitală pentru fapta săvârșită de el, ci în baza unei încălcări a interdicției torturii, prevăzută în art. 3 CvEDO. Curtea a considerat că circumstanțele concrete ale executării pedepsei capitale în Statele Unite, izolarea deținutului într-o secție specială, în care așteaptă ani de zile execuția, văzând periodic cum deținuți din celule învecinate sunt duși la locul de execuție, incertitudinea în privința datei propriei morți, agresiunile fizice și abuzurilor sexuale din partea celorlalți deținuți împreună cu presiunile psihice inerente acestui climat dominat de certitudinea sfârșitului inexorabil constituie o încălcare a dispozițiilor articolului menționat din Convenție[2].

O decizie mai recentă a CEDO[3] a dat efect indirect interdicției torturii, prin raportare la dreptul la un proces echitabil (art. 6 CvEDO). Curtea a considerat că expulzarea și deportarea în Iordania a lui Othman (Abu Qatada),cetățean iordanian suspect de terorism, l-ar expune pe acesta unui risc real de a fi judecat într-un proces în care unele probe ar fi obținute prin torturarea unor terțe persoane, deși el însuși nu risca să fie supus torturii.[4]

---

[1] Text reprodus după M. NICIU, V. MARCU, N. PURDĂ, N. DIACONU, L. MACAROVSCHI, *Culegere de documente de drept internațional public*, Ed. Lumina Lex, București, 1997, vol. II, p. 66.

[2] Vezi textul românesc al deciziei în *Hotărâri ale Curții Europene a Drepturilor Omului. Culegere selectivă*, ediție îngrijită de Monica Macovei, Ed. Polirom, Iași, 2000, pp. 239-261; în special parag. 80-111 din decizie, la pp. 249-258.

[3] Othman (Abu Qatada) contra Marii Britanii, 12 ianuarie 2012.

[4] Curtea a respins cererea reclamantului în privința încălcării art. 3 din Convenție (interdicția torturii) în cazul în care acesta ar fi fost expulzat și deportat în Iordania.

III. Libertatea individuală

În terminologia legii noastre fundamentale, libertatea individuală[1] vizează nu libertatea generală a persoanei de a face tot ceea ce legea nu interzice în mod expres, ci dreptul de a nu fi reținut și arestat decât în condițiile și în cazurile prevăzute de lege. Acest drept, precum și siguranța persoanei sunt consacrate în art. 23 din Constituție.

Textul constituțional stabilește că libertatea individuală și siguranța persoanei sunt inviolabile. Noțiunea de „siguranță a persoanei" vizează aici garantarea libertății individului contra abuzurilor din partea autorităților. Nu este vorba de siguranța generală a vieții și proprietății, pe care statul o garantează, ca prestație ce-i revine în baza contractului social, în schimbul supunerii individului față de autoritatea sa. Un asemenea drept fusese consacrat în constituțiile franceze din epoca revoluționară[2], dar este treptat invocat din ce în ce mai rar în constituțiile secolului al XIX-lea, pe măsură ce ordinea de drept și siguranța persoanei ajung să fie de la sine înțelese. Putem vorbi, ce-i drept, de existența unui drept al individului la siguranță (contra agresiunii și violenței din partea unor semeni de-ai săi), drept încadrabil în categoria celor ce implică prestații pozitive din partea statului (subsumabile lui *status positivus*); totuși argumentele de text în favoarea admiterii unui asemenea drept nu se găsesc în textul art. 23 alin. (1).

Măsurile de restrângere a libertății admise de legea noastră fundamentală sunt: **percheziția, reținerea și arestarea.** Reglementarea detaliată a acestora o găsim în Codul de procedură penală, ale cărui dispoziții trebuie însă interpretate în conformitate cu prevederile articolului 23.

Legea noastră fundamentală condiționează efectuarea unei **percheziții** de respectarea cazurilor și procedurilor prevăzute de lege: în speță e vorba de dispozițiile din Titlul IV,[3] Capitolul VI al noului Cod de procedură penală. Percheziția poate fi corporală, domiciliară, informatică sau a unui vehicul. Al doilea caz (și, în anumită măsură, cel de-al treilea) urmă caz intră sub incidența normelor constituționale referitoare la inviolabilitatea domiciliului (art. 27). Percheziția corporală

---

[1] A. CRIȘU, Comentariu la art. 23, în MURARU, TĂNĂSESCU, *Constituția României*, pp. 211-226; RĂDULEȚU, *Libertăți* ..., pp. 176-204; SELEJAN-GUȚAN, *Protecția* ..., pp. 105-119; S.G. BARBU, *Dimensiunea constituțională a libertății individuale*, Ed. Hamangiu, București, 2011.

[2] Art. 2 din Declarația franceză a drepturilor omului și cetățeanului (26 august 1789) menționează dreptul la siguranță printre drepturile naturale imprescriptibile, alături de libertate, proprietate și rezistență la opresiune. Cele patru drepturi sunt reluate în art. 2 al Declarației din 1793, care precede textul Constituției Anului I. Declarația din 22 august 1795 (constituind prima parte a Constituției Anului III) menționează ca „drepturi ale omului în societate" libertatea, egalitatea, siguranța și proprietatea (art. 1), siguranța rezultând din concursul tuturor pentru asigurarea drepturilor fiecăruia (art. 4). Vezi *Les Constitutions* ..., pp. 33, 80 și respectiv 101.

[3] Intitulat „Mijloace de probă și procedee probatorii."

se poate face atunci când există o suspiciune rezonabilă că prin efectuarea acesteia vor fi descoperite urme ale infracțiunii, corpuri delicte sau alte obiecte ce prezintă importanță pentru aflarea adevărului în cauză [art. 165 alin. (2) NCPP]. Putem observa că în privința percheziției, legea noastră fundamentală este destul de îngăduitoare: singura garanție pe care o instituie în favoarea libertății individuale constă în reglementarea prin lege a condițiilor și procedurilor de desfășurare a acesteia. Prin contrast, textul amendamentului IV la Constituția Statelor Unite este mult mai riguros și precis formulat: „Dreptul poporului la siguranță în privința persoanelor, domiciliului, înscrisurilor sau bunurilor, contra unor percheziții și reținere nerezonabile nu va fi încălcat și nici un fel de mandate (warrants) nu vor fi emise decât în baza unei cauze plauzibile, susținute de un jurământ afirmativ (Oath of affirmation) [din partea reclamanților] și – în special – descriind locul care trebuie cercetat precum și persoanele sau obiectele care trebuie reținute."

Reținerea este o măsură procesuală de restrângere a libertății individului dispusă de către organele competente (ale poliției). Reținerea poate fi dispusă în privința unei persoane despre care există probe sau indicii temeinice că a săvârșit o faptă penală, dar și în privința unei persoane care refuză să se legitimeze sau care nu poate prezenta un act de identitate, de data aceasta însă doar în vederea stabilirii identității celui reținut. În cazul cetățenilor străini sau al apatrizilor, reținerea poate fi justificată chiar și când aceștia nu au comis o infracțiune, în cazul în care a expirat termenul prevăzut în viza de intrare sau autorizația de ședere pe teritoriul țării noastre. Reținerea va fi în acest caz o măsură premergătoare expulzării. Este o problemă aparte răspunsul la întrebarea dacă un agent de poliție poate solicita oricând unui individ să prezinte un act de identitate. Răspunsul este în principiu nu; solicitarea privind legitimarea trebuie să fie justificată de anumite fapte sau împrejurări concrete, de natură a o face rezonabilă. Constituția limitează durata reținerii la maximum 24 de ore [art. 23 alin. (3)]. La expirarea acestui termen, cel reținut trebuie pus în libertate, în afara cazului în care a fost emis un mandat de arestare preventivă de către un judecător. În cazul unei reținere abuzive, victima acestei măsuri poate obține despăgubiri în instanță.

Arestarea preventivă se dispune numai de către judecător și numai în cursul procesului penal [art. 23 alin. (4)]. În formularea textului constituțional anterior revizuirii din octombrie 2003, emiterea mandatului de arestare trebuia făcută de către un „magistrat". În accepțiunea dată acestui termen de practica noastră judiciară, mandatul de arestare putea fi emis în mod valabil de către un procuror; în consecință dispozițiile incidente arestării preventive din vechiul Cod de procedură penală (care data din 1968) au rămas neafectate de intrarea în vigoare a Constituției din 1991, astfel încât procurorii au emis vreme de un deceniu mandate de arestare. O decizie a Curții Europene a Drepturilor Omului a constatat însă că prin emiterea mandatului de arestare de către procuror sunt încălcate dispozițiile art. 6 din Convenția privind protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale,

referitoare la dreptul la libertate și la siguranță. Aplicarea cerințelor acestei decizii se putea face și prin interpretarea dispozițiilor constituționale în sensul că „magistrat" [în accepțiunea art. 23 alin. (4) din vechea formulare a Constituției] este numai judecătorul; pentru a elimina orice posibilitate de abuz, autorii revizuirii din 2003 au menționat însă expres obligativitatea emiterii mandatului de arestare de către un judecător.

Durata măsurii arestării preventive este limitată la cel mult 30 de zile. Acest termen poate fi prelungit printr-un nou mandat de arestare, fără însă ca perioada totală de detenție preventivă să depășească un termen rezonabil care va fi de cel mult 180 de zile [art. 23 alin. (5)]. Acest din urmă termen maxim constituie o noutate introdusă prin revizuirea din 2003. Limitarea în timp și condiționarea arestării preventive are repercusiuni și asupra dreptului la apărare. Dacă sub regimul constituțiilor comuniste, arestarea preventivă constituia în practică regula în procesul penal, în sensul că o persoană învinuită era mai întâi arestată, pentru ca apoi miliția și procuratura să întocmească pe îndelete dosarul și să caute probe, eventual și cu ajutorul mărturisirilor obținute de la cel arestat (și care în situația sa putea fi ușor constrâns sau intimidat), în prezent strângerea probelor trebuie în principiu să preceadă măsura arestării preventive, astfel încât procesul să înceapă cât mai rapid după adoptarea acestei măsuri. Este cu totul inadmisibil ca o persoană să fie întâi arestată, pentru ca apoi să se stabilească învinuirea și să fie căutate probele (inclusiv prin presiuni asupra arestatului) pentru a i se „fabrica" un dosar.

În faza de judecată, instanța este obligată să verifice periodic, și nu mai târziu de 60 de zile, legalitatea și temeinicia arestării preventive și să dispună, de îndată, punerea în libertate a inculpatului, dacă temeiurile care au determinat arestarea preventivă au încetat sau dacă instanța constată că nu mai există temei care să justifice menținerea stării de libertate. Punerea în libertate a celui reținut sau arestat este obligatorie dacă motivele acestei măsuri au dispărut, precum și în alte cazuri prevăzute de lege [art. 23 alin. (6) și (9)]. Instanța se pronunță prin încheiere asupra măsurii arestării preventive; aceste încheieri sunt supuse căilor de atac prevăzute de lege [art. 23 alin. (7)].

Motivele reținerii sau ale arestării trebuie comunicate de îndată celui contra căruia se ia această măsură; în cel mai scurt termen trebuie comunicată și învinuirea care i se aduce. Comunicarea trebuie făcută într-o limbă pe care o înțelege. Prezența unui avocat – ales sau numit din oficiu – este obligatorie la comunicarea învinuirii [art. 23 alin. (8)]. Cel arestat preventiv are dreptul să ceară punerea în libertate provizorie, sub control judiciar, pe cauțiune [art. 23 alin. (10)].

De respectarea libertății individuale sunt legate două importante principii ale dreptului penal, care, prin consacrarea în legea fundamentală, dobândesc statutul de norme constituționale. Este vorba în primul rând de **prezumția de nevinovăție**: până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești, orice persoană este considerată nevinovată [art. 23 alin. (11)]. Acest principiu are un rol central în justiția

unui stat de drept, constituind un corolar esențial al independenței justiției. Legislația statelor totalitare consacră uneori prezumția de nevinovăție[1]. Într-un astfel de stat, soarta celui învinuit este însă de cele mai multe ori deja decisă în momentul arestării, ancheta și procesul neconstituind decât o formalitate. Chiar și anumite detalii, deloc lipsite de semnificație, precum inexistența unei separări la locul de detenție a celor aflați în arest preventiv de cei condamnații definitiv sau aducerea lor la ședința de judecată în uniformă de deținut (de regulă tunși scurt) ilustrau caracterul iluzoriu al prezumției de nevinovăție într-un sistem totalitar.

Un alt principiu important consacrat de legea noastră fundamentală în legătură cu posibilitatea lipsirii de libertate a unei persoane este ***nullum crimen, nulla poena sine lege***. Conform dispozițiilor alin. (12) al art. 23, nici o pedeapsă nu poate fi stabilită sau aplicată decât în condițiile și în temeiul legii. Stabilirea pedepsei vizează incriminarea unor fapte, anterior săvârșirii acestora. Nimeni nu poate fi judecat pentru o faptă care nu constituia infracțiune în momentul comiterii sale. În această privință, dispozițiile art. 23 alin. (12) trebuiesc privite în raport cu cele ale art. 15 alin. (2), referitoare la neretroactivitatea legii. Pedeapsa aplicată pentru o faptă incriminată de lege trebuie să fie și ea determinată în momentul săvârșirii faptei, și nu ulterior. Totuși, în baza principiului legii penale mai favorabile [art. 15 alin. (2) teza ultimă din Constituție, coroborat cu art. 4-6 NCP], făptuitorul va beneficia de o lege ulterioară care reduce limitele pedepsei pe care legea o prevedea la data săvârșirii faptei. Legea prin care are loc incriminarea unor fapte și determinarea pedepsei pentru săvârșirea acestora este o lege organică [art. 73 alin. (3) lit. h)].

Prin legea nr. 429/2003 privind revizuirea Constituției, s-a instituit un nou principiu incident domeniului garantării libertății personale: pedeapsa privativă de libertate nu poate fi decât de natură penală (art. 23 alin. ultim). Dispare astfel instituția închisorii contravenționale.

Este de remarcat că relevanța dispozițiilor art. 23 depășește domeniul strict al protecției individului contra privării arbitrare de libertate. Împreună cu garanția dreptului la apărare (art. 24), textul respectiv fixează pe plan constituțional anumite exigențe fundamentale și obligatorii pentru dreptul procesual penal, subliniind importanța deosebită a procedurii într-un stat de drept. Este pentru prima oară când legiuitorul constituant din România a reglementat cu atâta minuțiozitate aspectele procedurale ale privării de libertate. În alte sisteme de drept, importanța acestor aspecte a fost remarcată mai demult. Conform formulării clasice a judecătorului american **Robert H. Jackson**:[2] „Ceea ce se impune

---

[1] În cazul țării noastre, prezumția era consacrată în art. 66 al Codului de procedură penală din 1968.

[2] R.H. JACKSON, dissenting opinion, în *Shaughnessy v. Mezei*, 345 U.S. 206 (1953), la pp. 224-225.

în modul cel mai categoric este onestitatea procedurală (procedural fairness), dacă nu chiar tot ceea ce a fost avut în vedere prin [noțiunea] cuvenitul[ui] proces al legii (due process of law). Aspectul procedural al cuvenitului proces al legii este mai genuin și mai puțin flexibil decât substanța acestui proces (the substantive due process). El se erodează în mai mică măsură prin trecerea timpului, se modifică mai puțin în raport de circumstanțe și este expus în proporție mai mică judecății legiuitorului. În măsura în care avem aici un drept cu caracter tehnic, trebuie să existe o responsabilitate specializată a competenței puterii judecătorești, în baza căreia [deținătorii acesteia] să nu se supună presiunilor ramurilor politice ale guvernământului așa cum se impune să o facă în privința politicilor care afectează dreptul material.

Dacă s-ar admite că, într-un fel sau altul, acest străin[1] ar putea fi reținut și închis, contează oare procedura? Doar profanul needucat sau juristul șarlatan poate să spună că procedurile nu contează. Regularitatea și onestitatea procedurală țin de esența indispensabilă a libertății. Legi substanțiale severe pot fi suportate dacă sunt aplicate în mod corect și imparțial. Într-adevăr, dacă ar fi să alegem, ar fi de preferat să trăim sub imperiul dreptului material sovietic (Soviet substantive law), aplicat cu bună credință prin procedurile noastre de *common law*, decât sub imperiul dreptului nostru material aplicat prin practicile procedurale sovietice. Să nu trecem cu vederea faptul că cuvenitul proces al legii nu este doar în beneficiul acuzatului. El este cea mai bună garanție care protejează guvernământul însuși contra erorilor grosolane care maculează întregul sistem al justiției (...)".

IV. Dreptul la apărare

Dreptul la apărare[2] este consacrat în art. 24 alin. (1) din Constituție. El constituie o garanție atât a libertății și dreptului la acces în justiție cât și – indirect – a drepturilor subiective ale individului, în măsura în care acestea ajung obiect al

[1] În speță este vorba despre un anume Mezei, fost rezident american (între 1923 și 1948) de cetățenie incertă, căruia după un sejur de 18 luni în Ungaria i s-a refuzat intrarea în SUA, procurorul general emițând un ordin de deportare, motivat pe considerente de siguranță națională. Dat fiind faptul că nici un stat nu a acceptat să-l primească pe teritoriul său, autoritățile l-au internat pe Ellis Island, locul unde erau ținuți temporar imigranții în așteptarea vizei de intrare. Curtea Supremă a infirmat decizia Curții Federale de a celei de-a 2-a Circumscripții Judecătorești, în baza căreia deținerea forțată, prin ordinul Procurorului General, a lui Mezei pe Ellis Island, fără a fi audiat, reprezenta o încălcare a libertății sale și a cuvenitului proces al legii (due process of law). Pasajul citat face parte din opinia divergentă a lui Robert H. Jackson la această decizie a Curții Supreme.

[2] A. CRIȘU, E.S. TĂNĂSESCU, Comentariu la art. 24, în MURARU, TĂNĂSESCU, *Constituția României*, pp. 226-235.

unui litigiu. De asemenea, realizarea dreptului la apărare reprezintă un important factor în asigurarea unei justiții imparțiale, eficiente și obiective, contribuind la creșterea autorității statului și la menținerea ordinii și stabilității sociale. Funcționarea defectuoasă a justiției este percepută mult mai intens și dureros de către societate decât greșita exercitare a prerogativelor legislative sau executive. Negarea dreptului la apărare este cel mai simplu mod de a ridiculiza justiția și de a ruina credibilitatea ideii de drept.

Apărarea poate avea o accepțiune largă: ansamblul regulilor și drepturilor procesuale care stau la îndemâna unei părți pentru a respinge învinuirile ce i se aduc și a-și dovedi nevinovăția (într-o cauză penală) sau pentru a-și susține pretențiile și a dovedi lipsa de temeinicie a pretențiilor adversarului (într-o cauză civilă). În sens restrâns, dreptul la apărare presupune asistența unui avocat[1]. În cauzele penale, prezența avocatului – ales sau din oficiu –, este obligatorie în cazul unui inculpat minor sau militar în termen, a unui arestat, chiar și într-o altă cauză, când instanța apreciază că inculpatul nu și-ar putea face singur apărarea sau atunci când legea prevede pentru infracțiunea săvârșită o pedeapsă mai mare de cinci ani, ori când instanța apreciază că inculpatul nu și-ar putea face singur apărarea (art. 90 NCPP). În celelalte situații, prezența avocatului nu este obligatorie, dar inculpatul poate solicita oricând un termen pentru angajarea unui avocat. Dacă la judecarea cauzei, apărătorul nu este prezent și nu poate fi înlocuit, cauza se amână (art. 91 alin. ultim NCPP). Apărătorul are dreptul să ia legătura cu cel pe care-l asistă, poate formula cereri și depune memorii în numele acestuia și poate participa la anumite acte de urmărire penală. În cazul anumitor acte, prezența sa este obligatorie. Chiar legea noastră fundamentală consacră obligativitatea prezenței unui avocat în momentul comunicării învinuirii [art. 23 alin. (8)]. Deși dreptul de a fi asistat de un avocat reprezintă componenta cel mai consistentă a dreptului la apărare, acesta din urmă nu se reduce la prestația avocatului. Garanția constituțională a apărării privește și drepturile procesuale ale oricărei părți în proces, care includ dreptul de a avea acces la documentele din dosarul cauzei, de a propune probe, de a formula cereri către instanță, de a solicita un nou termen, de a prezenta întâmpinări și a ridica excepții, de a contesta anumite măsuri procesuale, de a pune concluzii în fond, precum și de a exercita căile de atac contra soluției pronunțate de instanță. Restrângerea sau limitarea, prin orice nouă reglementare procesuală, a unuia sau unora din aceste drepturi afectează dreptul la apărare garantat de constituție. Ca și în cazul altor garanții instituționale, restrângerea punctuală este permisă legiuitorului – cu condiția satisfacerii exigențelor de proporționalitate stabilite în art. 53 – însă este neconstituțională suprimarea sau eviscerarea instituției ca atare.

[1] Vezi MURARU, TĂNĂSESCU I, p. 183.

V. Dreptul la liberă circulație

Libera circulație[1] este garantată tuturor persoanelor, indiferent de faptul că au sau nu cetățenia română. Oricine poate părăsi țara, oricând, însă cu restricțiile impuse prin lege, în baza art. 53. Măsura preventivă a interzicerii părăsirii țării (cu efecte mai puțin constrângătoare decât cea a interzicerii părăsirii localității) are rolul de a asigura prezența unei persoane la ancheta penală și apoi la proces. Măsurile luate de autoritățile române în privința cetățenilor care călătoresc în străinătate (în special spre țările din spațiul Schengen), în sensul admiterii părăsirii țării doar în cazul în care îndeplinesc anumite condiții, printre care dovada deținerii mijloacelor financiare necesare sejurului în străinătate, o invitație din partea unei persoane sau instituții din țara de destinație, rezervare la hotel etc., au fost criticate sub aspectul contrarietății față de dreptul la liberă circulație. În principiu, asemenea restricții ale exercitării dreptului la liberă circulație sunt posibile, dacă sunt prevăzute într-o lege și dacă au ca obiectiv apărarea uneia din valorile enunțate în art. 53 alin. (1), fiind de altfel admise implicit și de art. 25 alin. (1) fraza a 2-a. În concret, se poate susține că restricționarea dreptului de a călători în străinătate este justificată de interesul de a proteja drepturile și libertățile altor cetățeni; mai precis dreptul de a călători în străinătate al celor care pot îndeplini condițiile stipulate de autorități. În anii '90, un mare număr de cetățeni români (ca și din alte state est-europene) au intrat în țări occidentale – de regulă cu o viză turistică – și nu au părăsit acele țări în termenul legal (de regulă, data expirării vizei), unii dintre aceștia încălcând legile statului în care se aflau (în privința autorizației de sejur, a raporturilor de muncă sau chiar a legilor penale). Având în vedere că statele din zona Schengen au renunțat în decembrie 2001 la regimul vizelor de intrare pentru cetățenii români, autoritățile țării noastre au fost puse în situația de a verifica ele însele îndeplinirea unor condiții minimale de sejur în străinătate de către cetățenii români care părăsesc țara, exercitând un anumit filtru la ieșirea din România. Renunțarea la aceste restricții putea duce la reintroducerea regimului vizelor față de cetățenii români, fapt de natură să implice în practică o restrângere a dreptului la liberă circulație pentru un număr mult mai mare de persoane decât cele cărora le este interzisă părăsirea țării din cauza neîndeplinirii condițiilor stipulate de către autorități. Pe de altă parte, caracterul rezonabil al acestor măsuri și proporționalitatea față de scopul urmărit este o problemă distinctă.

În cazul cetățenilor români, dreptul la libera circulație include posibilitatea de stabilire a domiciliului sau a reședinței în orice localitate din țară, dreptul de a emigra precum și dreptul de a reveni în țară. Practic de aceste drepturi – cu excepția

[1] E.S. TĂNĂSESCU, Comentariu la art. 25, în MURARU, TĂNĂSESCU, *Constituția României*, pp. 235-245.

ultimului – beneficiază şi străinii şi apatrizii. Legea poate restricţiona însă – pe motive temeinice – dreptul la liberă circulaţie al străinilor (sub aspectul stabilirii domiciliului), în privinţa căruia textul constituţional nu le oferă garanţii. Trebuie însă respectate şi în acest caz dispoziţiile art. 2 din Protocolul adiţional nr. 4 la CvEDO[1]. Restricţiile privind acest drept sunt admise în zone determinate, prin lege şi trebuie să fie justificate de interesul public într-o societate democratică (alin. ultim din articolul citat). Stabilirea domiciliului nu dispensează însă de obligaţia de a respecta proprietatea altuia, reglementările privind protecţia naturii, regimul silvic ori planurile de urbanism sau disciplina în construcţii.

Libertatea alegerii domiciliului implică posibilitatea stabilirii acestuia în orice localitate din ţară, rurală sau urbană, fără nici o condiţionare ţinând de locul de naştere, domiciliul actual, profesie sau apartenenţă politică. Situaţia actuală contrastează vădit cu cea din anii comunismului, când libertatea alegerii domiciliului era sever restricţionată, iar posibilitatea de a părăsi ţara – în special pentru a călători într-o ţară „nesocialistă" – constituia mai degrabă un privilegiu nicidecum un fapt normal. Refuzul (uşor de înţeles) de întoarcere în ţară era privit ca un act de trădare, iar bunurile imobile ale „trădătorului" erau confiscate de stat. Este semnificativ în acest sens că absolvirea facultăţii de către majoritatea studenţilor era urmată de repartizarea, la scară naţională, a unui loc de muncă, în condiţiile în care 14 „oraşe mari" (inclusiv Bucureşti, Iaşi, Cluj-Napoca, Braşov, Timişoara, Constanţa, Sibiu sau Craiova) erau închise pentru repartiţie. Obţinerea unui loc de muncă era „plătită" prin obligaţia de a petrece cel puţin câţiva ani într-o localitate de multe ori obscură şi depărtată de domiciliul propriu, cu toate consecinţele privind viaţa de familie şi activitatea profesională, şi aceasta adesea indiferent de performanţele din anii de studiu. Dreptul de a profesa în localitatea de domiciliu (atunci când aceasta era unul din „oraşele mari") era un privilegiu obţinut de regulă după ani de eforturi, rugăminţi şi intervenţii la mai marii zilei. Alte restricţii, precum interdicţia, stipulată prin Legea nr. 4/1973 de a deţine în proprietate mai mult de o locuinţă, scoaterea terenurilor din circuitul civil (prin Legile nr, 58/1974 şi nr. 59/1974) sau obligativitatea obţinerii unei autorizaţii din partea „comitetului / biroului executiv al consiliului popular" al unei localităţi (organ local echivalent primăriei de azi) pentru a putea vinde sau cumpăra o locuinţă restrângeau şi mai mult posibilitatea stabilirii în mod liber a domiciliului.

În fine, libera circulaţie mai presupune şi dreptul celui care a părăsit ţara a cărei cetăţenie o are, de a se întoarce oricând şi a-şi (re)stabili domiciliul în ţară. Obligaţia de a admite intrarea sau reintrarea în ţară a propriilor cetăţeni decurge de asemenea şi din normele dreptului internaţional public.

---

[1] Textul acestui articol stabileşte în alin. (1) că: „[o]ricine se găseşte în mod legal pe teritoriul unui stat are dreptul să circule liber şi să-şi aleagă în mod liber reşedinţa sa."

VI. Respectarea vieții intime, familiale și private

Conform art. 26 alin. (1) din Constituție,[1] „Autoritățile publice respectă și ocrotesc viața intimă, familială și privată". „Ocrotirea" unor valori (în acest caz viața intimă, familială și privată) are semnificația unor prestații pozitive, concrete ale celui care „ocrotește", chiar dacă textul nu menționează în ce anume constau aceste prestații. Pe de altă parte „ocrotirea" implică și posibilitatea de a restricționa sau limita libertatea de mișcare a celui ocrotit. „Respectul" valorilor enunțate implică o anumită abținere de a comite o ingerință în sfera acestor valori. Totuși, credem că textul respectiv ar fi fost mai fericit formulat dacă s-ar fi menționat pur și simplu garantarea dreptului la respectarea vieții intime și de familie. Eventualul angajament al statului de a sprijini sau „ocroti" prin măsuri pozitive familia (sprijinirea „vieții intime" fiind puțin mai greu de reprezentat concret) putea fi formulat într-un alineat aparte, ca un drept social distinct de cel la respectarea vieții intime și de familie.

Respectul familiei și al vieții intime și private este indisolubil legat de demnitatea ființei umane. În domeniile menționate, statul poate și trebuie să intervină numai în măsura în care problemele apărute la acest nivel nu pot fi soluționate în cadrul „celulei de bază a societății". Gradul de autonomie al familiei depinde de epoca istorică și de tradițiile religioase, culturale și politice ale unei comunități. În această privință nu există soluții abstracte și general valabile. Mai mult, există o anumită determinare ținând de tradițiile și de mentalitățile fiecărui popor.

Ocrotirea familiei și respectul față de valorile ei nu poate însă implica acceptarea poligamiei, doar pe considerentul înrădăcinării acesteia în tradițiile anumitor culturi care, în baza preceptelor multiculturalismului și ale dreptului la diferență, ar trebui respectate. De asemenea discriminarea femeii, violența domestică sau tratamentele violente ori abuzive față de copii nu pot fi justificate prin invocarea respectului față de instituția familiei. Dacă în principiu, o anumită doză de tradiționalism și de conservatorism este justificată în privința atitudinii față de familie, nu trebuie să uităm că și această instituție este afectată de dinamica transformărilor în societatea contemporană.

Pe de altă parte, supraviețuirea societății și a statului, menținerea ordinii de drept, a tradițiilor culturale și a respectului față de valorile politice ale unei societăți depind de felul în care familia își îndeplinește **funcția socială**. Creșterea și educarea copiilor în spiritul respectului față de legile și de cultura unei comunități depinde de modul în care acestea sunt percepute în familie; sub acest aspect, respectul și ocrotirea de către stat a familiei are nu numai rolul de a asigura indi-

[1] V. CIOCLEI, Comentariu la art. 26, în MURARU, TĂNĂSESCU, *Constituția României*, pp. 245-257; RĂDULEȚU, *Libertăți...*, pp. 205-209; SELEJAN-GUȚAN, pp. 140-141; idem, *Protecția ...*, pp. 149-165.

vidului o sferă a libertății din care să fie excluse ingerințele nejustificate ale statului, ci și pe cel de a conferi statului forță și stabilitate.

Respectarea dreptului la o viață intimă, de familie și privată este legată și de **dreptul la propria imagine**. Acest lucru este valabil mai ales în cazul personalităților publice: demnitari, politicieni, actori, vedete sau sportivi.

Gradul de protecție juridică al acestor categorii de persoane față de **curiozitatea indiscretă a mass media** și față de interpretările, nu întotdeauna binevoitoare, ale faptelor sau ale gesturilor lor, chiar și atunci când au loc în privat, este mult mai scăzut decât în cazul omului de rând. Alegând în mod liber să joace un rol public, aceste persoane au consimțit implicit să fie expuse curiozității opiniei publice, ca preț inerent al notorietății. Totuși, nu orice fel de ingerință este justificată. În această privință, nu pot fi formulate soluții generale; deontologia profesională a jurnaliștilor și practica judiciară trebuie să stabilească bariere, cu atât mai mult cu cât indiscreția presei afectează nu numai persoanele în cauză ci și pe rudele, prietenii și cunoscuții acestora, care adesea nu au dorit și nu doresc să devină personalități publice. Este de remarcat că în cazul politicienilor, chiar și atunci când o ingerință în sfera vieții lor intime, de familie sau private este vădit abuzivă, posibilitatea practică de a obține satisfacție în justiție este redusă; de multe ori, costurile politice și de imagine ale unui asemenea demers sunt mult prea mari pentru a intenta un proces. Aceste aspecte nu privesc în mod direct dreptul fundamental la viață intimă, familială sau privată care, ca orice drept fundamental, obligă statul și nu pe particulari[1]. O încălcare a acestui drept fundamental se produce însă atunci când alegațiile, indiscrețiile sau dezvăluirile se produc din inițiativa sau responsabilitatea unei autorități: când un organ de anchetă lasă să se „scurgă" anumite informații – reale sau fictive – către presă sau când anumite persoane sunt urmărite sau supravegheate în mod ilegal de agenți ai unor organe ale statului.

Protecția dreptului la viață intimă mai poate intra în coliziune cu dreptul la informație al individului și în domeniul special al **accesului la propriul dosar de securitate**, aspect reglementat de Legea nr. 187/1999[2]. Este notorie preocuparea serviciilor secrete din statele totalitare de a strânge date și informații (mai mult sau mai puțin corecte și exacte) privind viața intimă și, mai ales, aspectele delicate și penibile din biografia unor persoane, în vederea controlului, influențării sau șantajării acestora ori pentru a face posibilă compromiterea lor în cazul în care ele ar deveni ostile regimului existent. Menținerea și arhivarea documentelor cuprinzând asemenea informații precum și punerea lor la dispoziția cercetătorilor

[1] Evident, particularii au obligația să respecte dreptul la viață intimă și la imagine al altor persoane. Încălcarea acestei obligații ține de sfera dreptului penal, a dreptului civil sau a celui administrativ contravențional și nu de sfera drepturilor fundamentale.

[2] M. Of. nr. 603 din 9 decembrie 1999. Legea a fost modificată prin O.U.G. nr. 16/2006 (M. Of. nr. 182 din 27 februarie 2006).

prezintă un considerabil interes științific; societatea însăși trebuie să fie preocupată în cel mai înalt grad de cunoașterea exactă a propriului trecut și a mecanismelor de represiune și de control politic create și utilizate de statul totalitar. Chiar și atitudinea anumitor categorii socio-profesionale sau a unor personalități importante din acei ani trebuie cunoscută, evident cu precauțiile reclamate de veridicitatea, îndoielnică uneori, și de circumstanțele speciale în care asemenea documente au fost întocmite. Accesul publicului la asemenea date, mai ales dacă ele privesc alte persoane decât cele enumerate în art. 2 din Legea nr. 187/1999[1] și, în special, când este vorba de victimele acțiunilor represive ale Securității poate să apară problematic din perspectiva protecției dreptului la viața intimă. Curtea Constituțională s-a pronunțat[2] în privința acestei probleme, reținând însă că dispozițiile din legea menționată privitoare la dreptul persoanelor vizate de dosarele Securității de a obține doar o copie a documentelor ce le privesc, fără a putea obține originalele sau a putea dispune distrugerea acestora sunt constituționale. Dispozițiile privind păstrarea și arhivarea acestor documente nu reprezintă nici ele, în concepția Curții, o încălcare a dreptului menționat. Soluția Curții este, în principiu, corectă. Interesul general al societății în privința cunoașterii precise și detaliate a modalităților în care au fost încălcate, în mod sistematic și grosolan, de către regimul totalitar din trecutul apropiat, cele mai elementare drepturi ale individului are prioritate față de protecția dreptului la viață intimă în anumite cazuri. Protecția dreptului la viață intimă nu poate avea loc cu prețul unei amnezii generale sau al unei ignoranțe publice selective. Totuși, în anumite situații concrete, autoritățile, instanțele și chiar legiuitorul trebuie să protejeze și acest drept, atunci când acest lucru este posibil, fără a afecta restituirea memoriei colective recente și restabilirea adevărului istoric. Măsurile punctuale privind anonimizarea anumitor documente sau dosare sau restrângerea accesului la altele pot fi uneori utile în acest sens.

Dreptul la viață intimă mai are relevanță, începând cu ultimele decenii, și în privința **raporturilor homosexuale**. Tradițiile culturale și religioase ale majorității popoarelor lumii au fost și sunt ostile homosexualității. Raporturile sexuale între persoane de același sex au fost incriminate în practic toate legislațiile penale ale statelor europene; chiar și la data adoptării Convenției europene a drepturilor omului (5 noiembrie 1950) raporturile homosexuale constituiau încă un delict penal sau, în cel mai bun caz, erau susceptibile de a provoca un scandal mediatic, de natură a compromite grav cariera unei personalități a vieții publice. În deceniile

[1] Art. 2 din legea menționată enumeră categoriile de persoane în privința cărora orice cetățean român, precum și partidele politice, organizațiile neguvernamentale, presa și autoritățile sau instituțiile publice pot cere dezvăluirea calității de agent sau de colaborator cu Securitatea. Este vorba în principal de înalții demnitari și funcționari publici, de conducătorii serviciilor de informații, de magistrați, de personalul diplomatic și consular, de persoanele deținând funcții de conducere în învățământul superior și de persoanele cu funcții de conducere în partidele politice.

[2] Vezi decizia nr. 465/20 septembrie 2005, M. Of. nr. 921 din 14 octombrie 2005.

care au urmat, atitudinea societății, mentalitățile și standardele etice s-au schimbat; fără ca textul Convenției[1] să fie modificat, CEDO a interpretat dispozițiile acesteia în sensul că interzicerea prin legea penală a raporturilor homosexuale între adulți care consimt constituie o încălcare a acestor dispoziții[2]. În prezent, discriminarea în funcție de „orientarea sexuală" (opțiunea pentru parteneri de sex opus sau identic) nu este admisă; orice excludere sau restricție a unei persoane în privința accesului la o funcție publică sau a exercitării unui drept pe baza orientării sexuale este interzisă în majoritatea statelor europene. Această mutație în planul mentalității, dar și în cel al jurisprudenței evidențiază cel mai clar rolul statului de sorginte liberală în societatea modernă. Statul nu este preceptor moral al societății sau al individului. Conduita morală, în domeniul sexualității sau chiar al familiei, este guvernată în principiu de reguli pe care le acceptăm liber, supunându-ne în această privință unei autorități spirituale recunoscute de noi (tradiția, biserica ori un cult religios, sau chiar– dacă dorim neapărat –filosofia și valorile unei posibile comunități hipiote).

În unele zone ale societății, mai legate de tradiție (în special biserica și armata), neutralitatea sau indiferența față de „orientarea sexuală" apar ca problematice. În cazul bisericii sau al cultelor religioase acest lucru este firesc; ca asociații bazate pe libertatea conștiinței membrilor lor și pe liberul consimțământ al celor care intră în ele, bisericile și cultele religioase au propria concepție despre familie și viața sexuală, formată în cursul secolelor și mileniilor, pe care nu o pot amenda, în funcție de prioritățile politice ori ideologice ale momentului, decât cu riscul de a-și pierde credibilitatea. Cei care nu aderă la valorile promovate de o biserică sau un cult religios pot însă oricând să se alăture altui cult sau pot întemeia propriul lor cult religios. Valorile promovate de structurile militare, ținând de tradiție, ordine, disciplină și ierarhie sunt de multe ori considerate ca antinomice față de tendințele de de-tabuizare a domeniului vieții sexuale, de promovare a unor raporturi umane lejere și dezinhibate, inerente promotorilor ideii importanței și relevanței prioritare a dreptului la orientare sexuală. Armata este însă o instituție a statului, astfel încât nu se poate sustrage preferințelor axiologice și sensibilităților promovate în societate și însușite de conducerea politică a statului, în ciuda unei certe ostilități a corpului ofițeresc față de unele din acestea. Specificul raporturilor în cadrul unor structuri militare trebuie este luat în considerare. Astfel, în armata americană s-a stabilit în timpul administrației Clinton un anumit compromis pragmatic sub formula „don't ask – don't tell": autoritățile militare nu pun întrebări personalului asupra orientării sexuale iar militarii nu-și manifestă public

[1] Este vorba de art. 8 CvEDO, referitor la respectarea vieții private și de familie.

[2] Vezi cazul *Dudgeon contra Regatului Unit* (1981), reprodus în extras în V. BERGER, *Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului*, traducere de Ionel Olteanu și Coriolan Athanasiu, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 1997, pp. 351-353. Vezi și E. HEINTZE, *Orientarea sexuală, un drept al omului*, Ed. Tehnica-Info, Chișinău, 2002, pp. 169-172.

preferințele homosexuale, în cazul în care le au. Mai recent, în timpul administrației Obama, Președintele și legislatorul american au impus Pentagonului o atitudine încă și mai permisivă față de orientarea sexuală a militarilor, revocând politica „don't ask – don't tell", considerată discriminatorie.

Un alt aspect incident dreptului la viață intimă este cel al **„libertății de a dispune de sine însuși"**, consacrat de dispozițiile art. 26 alin. (2). Conform textului citat, „[p]ersoana fizică are dreptul să dispună de ea însăși, dacă nu încalcă drepturile și libertățile altora, ordinea publică sau bunele moravuri". Acest drept poate fi privit și ca o „libertate corporală"[1]. Credem că nu este justificată interpretarea acestui text în sensul libertății persoanei de a dispune de propriul corp, după cum crede de cuviință. O asemenea interpretare ar fi de natură să justifice acte precum vânzarea de părți ale corpului sau de organe, pariuri în genul „ruletei rusești", relații sexuale incestuoase ori chiar vânzarea sau închirierea propriei persoane. Firește, limitarea „dreptului de a dispune de propriul corp" prin drepturile și libertățile altora, ordinea publică sau bunele moravuri pledează în sensul respingerii unor asemenea consecințe absurde și inacceptabile. Totuși, odată admis principiul libertății de a dispune de propriul corp, aceste limitări vor deveni rapid ineficiente. Astfel, unui individ care își propune vânzarea propriilor organe pentru transplant în scopul asigurării mijloacelor sale de subzistență nu i se va putea opune limitarea „dreptului" său de a dispune de propriul corp în baza drepturilor altora sau al moralei publice; în mod clar dreptul său la existență trebuie să aibă prioritate, în orice interpretare rațională, în raport cu valorile care justifică limitarea dreptului de dispoziție asupra propriului corp.

Dreptul de a dispune de sine însuși implică în mod cert interdicția oricăror experimente sau prelevări de țesuturi sau organe făcute fără consimțământul celui afectat. Sub acest aspect, dispozițiile art. 26 alin. (2) trebuie coroborate cu cele ale art. 23 alin. (2), referitoare la dreptul la integritate fizică, ca un corolar al principiului consacrat de art. 1 alin. (3), al valorii supreme a demnității umane.

Mai recent, dispozițiile constituționale privind dreptul la viață intimă au fost invocate în raport cu prevederile Legii nr. 298/2008, referitoare la reținerea datelor generate sau prelucrate de furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului sau de rețele publice de comunicații.[2] Curtea Constituțională a decis că legea atacată „obligă la reținerea datelor în mod permanent, pentru o perioadă de 6 luni de la momentul interceptării lor, acestea putând fi utilizate, cu autorizarea motivată a judecătorului, pentru o perioadă de timp din

[1] Vezi MURARU, TĂNĂSESCU I, p. 187.

[2] Vezi Legea nr. 298/2008 privind reținerea datelor generate sau prelucrate de furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului sau de rețele publice de comunicații, precum și pentru modificarea Legii nr. 506/2004 privind prelucrarea datelor cu caracter personal și protecția vieții private în sectorul comunicațiilor electronice (M. Of. nr. 780 din 21 noiembrie 2008).

trecut, şi nu din viitor, care va urma. Aşadar, reglementarea unei obligaţii pozitive care priveşte limitarea în mod necontenit a exerciţiului dreptului la viaţă intimă şi la secretul corespondenţei face să dispară însăşi esenţa dreptului prin îndepărtarea garanţiilor privind exercitarea acestuia. Persoanele fizice şi juridice, utilizatori în masă ai serviciilor de comunicaţii electronice destinate publicului sau de reţele publice de comunicaţii, sunt supuse în permanenţă acestei ingerinţe în exerciţiul drepturilor lor intime la corespondenţă şi liberă exprimare, fără a exista posibilitatea unor manifestări libere necenzurate, decât sub forma comunicării directe, fiind excluse mijloacele de comunicare principale folosite în prezent."[1]

VII. Inviolabilitatea domiciliului

Conform art. 27 alin. (1) din legea noastră fundamentală, domiciliul şi reşedinţa sunt inviolabile. Nimeni nu poate pătrunde în domiciliul sau reşedinţa unei persoane fără învoirea acesteia. Noţiunile constituţionale de „domiciliu" şi „reşedinţă" nu coincid cu cele din sfera dreptului privat. De asemenea, cel protejat prin acest drept nu trebuie să fie proprietar al locuinţei în care îşi are domiciliul sau reşedinţa. Chiar şi în cazul în care contractul de închiriere a expirat sau nu are un titlu valabil, o percheziţie efectuată fără învoirea sa constituie o încălcare a art. 27 alin. (1). Clientul unui hotel este de asemenea protejat de acest text constituţional; chiar dacă personalul de serviciu poate de regulă intra în camera pe care o ocupă un client (pentru curăţenie sau pentru a verifica starea bunurilor hotelului ori ca urmare a reclamaţiilor din celor cazaţi în camerele învecinate), ceea ce de obicei se justifică printr-o clauză tip a contractului încheiat cu clientul, autorităţile nu pot intra într-o cameră de hotel fără învoirea celui cazat în ea.

Acest drept nu este însă absolut. Conform art. 27 alin. (2), de la principiul inviolabilităţii domiciliului se poate deroga, însă numai prin lege, şi în una din următoarele situaţii:

---

[1] C.C., decizia nr. 1258/8 octombrie 2009, M. Of. nr. 798 din 23 noiembrie 2009. Curtea a declarat ca neconstituţională legea în ansamblul ei, deşi fusese sesizată doar în privinţa unor articole din textul acesteia. Printre temeiurile de neconstituţionalitate, în afara încălcării art. 26 (dreptul la viaţă intimă, privată şi de familie), Curtea a mai reţinut şi încălcarea dispoziţiilor constituţionale referitoare la secretul corespondenţei şi la dreptul la liberă exprimare. Vezi şi C.C., decizia nr. 440/2014 (M. Of. nr. 653 din 4 septembrie 2014), referitoare la Legea nr. 82/2012 privind reţinerea datelor generate sau prelucrate de furnizorii de reţele publice de comunicaţii electronice şi de furnizorii de servicii de comunicaţii electronice destinate publicului, precum şi pentru modificarea şi completarea Legii nr. 506/2004 privind prelucrarea datelor cu caracter personal şi protecţia vieţii private în sectorul comunicaţiilor electronice şi ale art. 152 din Codul de procedură penală, precum şi decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015 asupra obiecţiei de neconstituţionalitate a dispoziţiilor Legii privind securitatea cibernetică a României (M. Of. nr. 79 din 30 ianuarie 2015).

- executarea unui mandat de arestare sau a unei hotărâri judecătorești;
- înlăturarea unei primejdii privind viața, integritatea fizică sau bunurile unei persoane;
- apărarea securității naționale sau a ordinii publice;
- prevenirea răspândirii unei epidemii.

Aceste situații pot fi desemnate sintetic prin formula „stare de necesitate"; în anumite împrejurări, anumite bunuri sau valori sunt puse în primejdie, iar salvarea lor nu poate avea loc decât prin acțiuni care în mod normal apar ca ilicite[1]. Firește, trebuie să existe un raport de proporționalitate între bunurile și valorile protejate și gravitatea dreptului încălcat. Când este vorba de viața unei persoane, problema proporționalității nu se mai pune. În cazul salvării unor bunuri, este necesar ca valoarea lor să fie semnificativă; altfel, orice agent de poliție ar putea pătrunde într-o locuință fără mandat de percheziție, pentru a „salva", de exemplu, rufele vecinului luate de vânt și agățate de balconul locuinței respective.

Legea noastră fundamentală mai prevede că percheziția (domiciliară) se dispune de către judecător[2] și se efectuează în condițiile și formele prevăzute de lege. Dispozițiile de detaliu se regăsesc în art. 156 și urm. NCPP. Constituția mai interzice perchezițiile pe timp de noapte [între orele 20.00 și 6.00, conform art. 157 alin. (3) NCPP], în afara cazului infracțiunilor flagrante (art. 27 alin. ultim).

VIII. Secretul corespondenței

Constituția garantează secretul corespondenței. Garanția respectivă vizează scrisorile, telegramele, alte trimiteri poștale, convorbirile telefonice și celelalte mijloace legale de comunicare (art. 28). Acest drept este indisolubil legat de dreptul la viață intimă, privată și de familie (art. 26). Orice individ are dreptul să-și exprime opiniile, ideile și sentimentele față de cei apropiați în condiții de confidențialitate, fără să se teamă că acestea vor ajunge la cunoștința publicului larg, căruia nu îi sunt destinate, în alt mod decât printr-o eventuală indiscreție a destinatarului. Această interdicție nu vizează pe cei care au luat la cunoștință în particular și în mod accidental de conținutul corespondenței cuiva; de exemplu în cazul unei scrisori lăsate din neglijență pe masă de către autorul ei de către destinatar. Secretul corespondenței oprește însă autoritățile statului, în special pe angajații serviciilor poștale, să deschidă corespondența și să ia la cunoștință conținutul acesteia. Reglementările în materie permit deschiderea coletelor sau a altor efecte poștale, în cazul operațiunilor vamale sau când există indicii temeinice sau probe în sensul că ar conține obiecte sau substanțe periculoase sau a căror expediere prin poștă

[1] Idem, p. 190.

[2] În vechea formulare a textului constituțional, anterior revizuirii, percheziția era dispusă de către un „magistrat"; în practică aceasta însemna dispunerea ei de către un procuror.

este interzisă, ori când ambalajul este deteriorat. Aceste situații nu trebuie însă să constituie pretext pentru a citi corespondența sau a controla în alte scopuri conținutul expedierii.

Statele autoritare și regimurile totalitare au o predilecție ușor de înțeles pentru interceptarea corespondenței și a convorbirilor telefonice. Urmărirea sistematică a propriilor cetățeni și arhivarea copiilor corespondenței și a înregistrărilor convorbirilor oferă mijloace teribile de presiune asupra celor mai diverse categorii de personalități publice, în special a oamenilor politici. Prezentarea selectivă a unor fragmente din scrisori sau înregistrări mai vechi la momentul oportun poate afecta relațiile unui om cu apropiații săi sau cu prietenii politici (în privința cărora opinia sa este acum poate alta); dacă materialul strâns este suficient de abundent se pot găsi oricând afirmații sau opinii contrare sau puțin compatibile cu cele susținute azi, și care, prin prezentarea lor selectivă, trunchiată și (in)oportună pot compromite grav poziția unui politician sau a altei personalități, atunci când proiectele și acțiunile sale contravin intereselor deținătorilor înregistrărilor. Libertatea presei și confidențialitatea surselor jurnalistului – instituții concepute în vederea apărării individului contra abuzurilor autorităților – pot fi utilizate pentru a exploata discret și fără riscuri asemenea date obținute ilegal. Democrația și statul de drept sunt total incompatibile cu asemenea tehnici ale luptei pentru putere. Într-o formulare celebră a judecătorului **Louis D. Brandeis** în opinia sa separată la o decizie a Curții Supreme americane, „guvernul nostru este învățătorul puternic, omniprezent. În bine și în rău, el învață poporul prin propriul exemplu. Crima este contagioasă. Dacă guvernul ajunge să încalce legea, el încurajează disprețul la adresa acesteia, invită pe oricine să ia legea în propriile mâini, provoacă anarhia. A declara că în aplicarea dreptului penal, scopul scuză mijloacele – a declara că guvernul poate comite delicte pentru a asigura condamnarea unui infractor, persoană particulară – va duce la consecințe teribile."[1]

Desfășurarea instrucției penale face însă uneori necesară interceptarea convorbirilor telefonice, a mesajelor pe internet sau a scrisorilor. Asemenea ingerințe – justificate în conformitate cu dispozițiile art. 53 din legea noastră fundamentală – sunt deosebit de grave, mai ales datorită faptului că cel vizat nu poate lua la cunoștință faptul punerii sale sub urmărire și nu se poate plânge în justiție contra unei supravegheri abuzive. De aceea este necesară o maximă reținere din partea

[1] Opinia separată la decizia în cazul *Olmstead v. United States* (1928). Roy Olmstead a fost acuzat de încălcarea Legii prohibiției, prin vânzarea de băuturi alcoolice. Proba faptelor sale a constat în principal în înregistrări, fără mandat, ale convorbirilor sale telefonice. Instanța a admis aceste probe, soluție menținută de Curtea Supremă, iar judecătorul Louis D. Brandeis a criticat soluția majorității, în principal pe considerentele citate mai sus. Decizia Curții este reprodusă prescurtat în C.R. DUCAT, H.W. CHASE, *Constitutional Interpretation, Cases – Essays – Materials*, 3rd ed., West Publishing Company, St. Paul, New York, Los Angeles, San Francisco, 1983, pp. 1166-1171.

autorităților și limitarea supravegherii la obiectivul anchetei. Datele și informațiile obținute astfel nu pot fi utilizate în alte scopuri, iar înregistrările trebuie distruse în cazul în care nu (mai) sunt necesare ca mijloace de probă ori nu sunt relevante pentru un proces. Totodată, după cum a statuat recent Curtea Constituțională,[1] obligația de reținere a tuturor datelor generate sau prelucrate de furnizorii de servicii de comunicații electronice, instituită printr-o lege adoptată în 2008, reprezintă o încălcare a secretului corespondenței.

IX. Libertatea conștiinței

Libertatea conștiinței[2] este una din cele mai importante libertăți fundamentale: deopotrivă premisă și matrice a celorlalte drepturi și libertăți fundamentale,

Apariția și evoluția libertății conștiinței sunt legate strâns de procesul formării statului modern. Fenomenul pluralității religioase nu constituia un element nemaiîntâlnit în comunitățile politice din antichitate și din Evul Mediu. În societățile premoderne, individul era definit în special prin apartenența sa la o comunitate religioasă; de aici decurgea statutul său în comunitatea politică și juridică. Ansamblul de drepturi și de obligații definite astăzi prin noțiunea de stare civilă (căsătoria, filiația, rudenia) era stabilit pe baza unor norme religioase. În măsura în care erau tolerate pe teritoriul unei anumite formațiuni politice, comunitățile religioase aveau o largă autonomie în privința organizării interne, a statutului personal, a familiei și a succesiunilor, precum și a soluționării litigiilor dintre proprii membri. Problemele teologice și metafizice prezentau interes cu precădere în mediile academice și clericale[3]; confruntările pe această temă aveau uneori consecințe dezagreabile sau chiar grave pentru perdanți dar toate acestea putea fi subsumate categoriei pericolelor inerente luptei pentru putere și influență (politică sau ecleziastică) ori accidentelor de carieră.

Situația se va schimba în mod radical în secolul al XVI-lea odată cu Reforma. Scindarea populației de pe teritoriul aceleiași formațiuni politice în două sau mai multe comunități – identice prin etnie, limbă, trecut istoric și fundal cultural –,

---

[1] Decizia nr. 1258/8 octombrie 2009 (M. Of. nr. 798 din 23 noiembrie 2009); decizia nr. 440/2014 (M. Of. nr. 653 din 4 septembrie 2014).

[2] I. MURARU, Comentariu la art. 29, în MURARU, TĂNĂSESCU, *Constituția României*, pp. 281-289; RĂDULEȚU, *Libertăți*..., pp. 210-224; SELEJAN-GUȚAN, pp. 143-147; idem, *Protecția* ..., pp. 166-173.

[3] Uneori, ce-i drept, disputele teologice se vor manifesta violent în sfera politică, iar persecutarea adversarilor politici va fi motivată în primul rând religios. Nu este vorba de o „deghizare" a unor motivații politice ci de un mod de argumentare inevitabil într-o lume care nu opera distincția dintre stat și biserică, puterea spirituală și cea secular reprezentând un „continuum" politico-religios. Exemplul cel mai ilustrativ îl constituie conflictul dintre iconoclaști și iconoduli care a zguduit societatea și statul bizantin în secolele VII-VII.

având fiecare pretenţia fermă de a reprezenta adevărata credinţă creştină şi de constitui adevărata biserică a lui Hristos, dar care-şi negau cu vehemenţă una alteia legitimitatea spirituală şi chiar dreptul la existenţă va modifica radical datele problemei. Procesul de secularizare a puterii politice – care a debutat cu mult înainte – se va accelera considerabil. Statul va înceta să se legitimeze pe bază exclusiv religioasă. Chiar dacă în majoritatea statelor europene una din confesiuni se va impune ca dominantă, eliminând sau marginalizându-le pe celelalte, deţinătorii puterii încep să-şi conceapă discursul legitimator punând accent pe noţiuni „neutre" sub aspect confesional: „raţiunea de stat", „binele comun" sau „interesul general". Din motive de ordin tactic sau din considerente politice, principii încep să găsească soluţii de convieţuire cu „ereticii"; treptat noile comunităţi protestante se consolidează, obţin recunoaşterea limitată a anumitor drepturi în state majoritar catolice şi respectiv acordă drepturi similare catolicilor în statele dominate de ei.

Găsirea unei soluţii politice pentru asigurarea păcii şi a stabilităţii interne într-o societate multiconfesională nu implică însă automat toleranţa religioasă şi libertatea de gândire. Pentru **Hobbes**, drepturile suveranului se extindeau şi asupra religiei şi a practicării cultului. Suveranul putea dicta modul în care trebuia practicat un cult religios[1] şi reclama supunere absolută din partea celor guvernaţi în privinţa respectării formelor exterioare ale acestui cult, şi aceasta indiferent de obiecţiile pe care aceştia le puteau avea în forul lor interior. Ceea ce un individ gândeşte în forul său interior este oricum în afara razei de acţiune a puterii statale, iar mântuirea sufletului este posibilă chiar şi în cazul aderării formale la practicile unui cult fals, în condiţiile în care în forul său interior, credinciosul se adresează adevăratei divinităţi.[2]

---

[1] TH. HOBBES, *Leviathan* [1651], with selected variants from the Latin edition of 1688, Edited with Introductions and Notes by Edwin Curley, Hacket Publishing Company, Inc., Indianapolis / Cambridge, 1994, XVIII, 1, pp. 110-118, la pp. 113-114. Printre drepturile „suveranului prin instituţie", Hobbes menţionează dreptul de a decide ceea ce este necesar pentru pacea şi apărarea supuşilor, decizie ce o include pe cea referitoare la doctrinele şi opiniile religioase ce le vor fi impuse şi respective prohibite.

[2] În capitolul XLII al *Leviathan*-ului, consacrat puterii ecleziastice, Hobbes susţine că aceasta se reduce la puterea de a-şi propovădui învăţătura (the power to teach), fără a putea reclama supunerea credincioşilor, prerogativa de a comanda conduitei exterioare a oamenilor revenind „prinţilor civili"; putere de sorginte divină, de asemenea . Supunerea este datorată chiar şi în cazul extrem al ordinului de a nu crede în Hristos; porunca nu ar avea nici un efect asupra credinţei, întrucât credinţa şi necredinţa nu urmează niciodată comenzile umane (XLII, 11), ci doar asupra conduitei exterioare. Pentru a argumenta posibilitatea mântuirii credincioşilor chiar şi în cazul în care în exterior urmează preceptele unui cult fals, Hobbes invocă un pasaj din Vechiul Testament (2 Kings, 5: 17[-18] = IV Regi, 5:18-19). Neeman, înalt demnitar al regelui Siriei, este vindecat de lepră de proorocul Elisei şi are revelaţia adevăratului Dumnezeu. Prin funcţia sa înaltă, sirianul este obligat să participe alături de rege la ceremoniile templul din Rimon (consacrat unui zeu care îi apărea de acum ca fals); putem presupune că o eventuală absenţă ar fi privită ca o nesupunere sau chiar o ofensă la adresa autorităţii

Raționamentul lui **Spinoza** este în linii mari similar, însă accentele sunt plasate diferit. Pe de o parte el argumentează că puterea supremă are dreptul să decidă în privința cultului exterior al religiei, care trebuie adaptat exigențelor păcii interne a statului,[1] iar, pe de altă parte, el susține că nimeni nu poate transfera autorității facultatea sa de a raționa liber și de a judeca orice lucru; pacea internă presupune renunțarea reciprocă la dreptul de a acționa potrivit propriilor convingeri dar nu și la dreptul de a raționa și de a judeca și de a spune ceea ce gândim.[2] Trebuie să observăm că libertatea cuvântului apare la Spinoza ca indisolubil legată de libertatea conștiinței. În concepția lui **Locke**, libertatea se extinde și asupra cultului exterior: „eu susțin că magistratul n-are nici o putere de a impune prin lege, fie în propria biserică, fie, cu atât mai puțin, în alta, practicarea anumitor ritualuri sau slujbe în cultul Domnului, oricare ar fi acestea."[3] De această libertate beneficiază toate confesiunile creștine: „[î]ntr-un cuvânt: acela ce nu neagă tot ceea ce Sfintele Scripturi propovăduiesc în cuvinte explicite și nu face nici o scindare pe temeiul a ceva ce nu este în mod clar conținut în textul sfânt, oricum ar fi ponegrit de vreo sectă a creștinilor și proclamat de unii sau de toți la un loc ca fiind întrutotul lipsit de creștinism, acest om nu poate fi de fapt și de drept nici eretic, nici schismatic."[4]

Pornind tot de la concepția lui Hobbes, **Jean Jacques Rousseau** susține existența unei antinomii între religie (în special cea creștină) și stat și postulează existența unei religii civile: „[e]xistă deci o profesie de credința pur civilă, ale cărei articole se cade ca suveranul să le stabilească, nu atât ca dogme religioase, cât ca sentimente de sociabilitate, fără de care nu e cu putință să fi bun cetățean, nici supus credincios. Fără să poată sili pe cineva să le creadă, el poate izgoni din stat pe oricine nu le crede. Îl poate izgoni nu ca necredincios, ci ca nesociabil, ca om incapabil să iubească în mod sincer legile și dreptatea și să-și sacrifice, la nevoie, viața pentru datorie. Iar în cazul când cineva, după ce a recunoscut în mod public aceste dogme, se poartă ca și cum n-ar crede în ele, să fie pedepsit cu moartea; el a comis cea mai mare dintre crime: a mințit în față legilor.

---

regale, punându-i în pericol viața. El se adresează proorocului, solicitând prin intermediul acestuia iertarea lui Dumnezeu pentru faptul de a participa în continuare la această ceremonie. Răspunsul („Mergi în pace!") sugerează o acceptare implicită a posibilității supunerii exterioare la ceremoniile unui cult fals, concomitent cu venerarea în forul intern a adevăratei divinități. În orice caz, aceasta este interpretarea pe care Hobbes o dă textului citat (XLII, 11; pp. 338-339 în ediția menționată mai sus).

[1] B. SPINOZA, *Tratatul teologico-politic* (publicat în 1670), traducere, note și studiu introductiv de I. Firu, Ed. Științifică, București, 1960, Capitolul XIX, pp. 282-295.

[2] Idem, Capitolul XX, pp. 295-306.

[3] J. LOCKE, *Scrisoare despre toleranță*, în J. LOCKE, *Al doilea tratat despre cârmuire / Scrisoare despre toleranță*, traducere de Silviu Ciulea, Ed. Nemira, București, 1999, pp. 207-260, la p. 234.

[4] Idem, loc. cit., la p. 260.

Dogmele religiei civile trebuie să fie simple, puține la număr, enunțate cu precizie, fără explicații și fără comentarii. Existența divinității puternice, inteligente, binefăcătoare, prevăzătoare și purtătoare de grijă, viața viitoare, fericirea celor drepți, pedepsirea celor răi, sfințenia contractului social și a legilor: iată dogmele pozitive. Cât despre dogmele negative, după mine, ele se reduc la una singură, intoleranța, ea face parte dintre cultele pe care le-am exclus."[1]

În concepția lui **Kant**, conștiința este desprinsă din legătura cu credința, fiind concepută ca instanță supremă a personalității autonome, ca „rațiune practică ce prezintă omului, în fiecare caz al legii, datoria sa spre a fi absolvit sau condamnat. Așadar, el nu se raportează la un obiect, ci la doar subiect, (sentimentul moral afectat prin actul său); astfel, este o faptă inevitabilă, nu o obligație și o datorie." Fiecare „om are o conștiință și se consideră observat de un judecător interior", iar conceptul de religie în genere este aici pentru om doar „un principiu al judecării tuturor datoriilor sale ca porunci dumnezeiești."[2]

În cunoscuta sa lucrare *Ce este iluminismul?*[3] Kant dă o redă printr-o formulare lapidară și expresivă procesul de emancipare intelectuală a individului uman: „Iluminismul[4] reprezintă ieșirea omului din starea de imaturitate (Unmündigkeit) de care se face vinovat el însuși. Imaturitatea este incapacitatea de a se folosi de rațiunea sa fără îndrumarea altuia. Vinovat de această imaturitate este el însuși atunci când cauza acesteia rezidă nu într-o insuficiență a rațiunii, ci a curajului și fermității de a se folosi de [rațiune]a sa fără îndrumarea altuia. *Sapere aude!* „Ai curajul de a te folosi de propria rațiune!" reprezintă prin urmare sloganul iluminismului."

Hegel semnalează un aspect echivoc în privința conștiinței (Gewissen): faptul că este presupusă în semnificația acelei identități a cunoașterii și a voinței subiective cu adevăratul bine, fiind astfel afirmată și recunoscută drept ceva sfânt; totuși ca reflecție subiectivă a conștiinței-de-sine în sine, pretinde acea îndreptățire care-i revine acelei identități exclusiv în baza conținutului său rațional la și pentru sine.[5]

---

[1] J.-J. ROUSSEAU, *Contractul social* (1762), IV, 8; am citat după traducerea în românește a lui H.H. Stahl, Ed. Științifică, București, 1957, pp. 269-287, la pp. 283-284. Referința laudativă la Hobbes se găsește la pp. 274-275.

[2] I. KANT, *Metafizica moravurilor*, Introducere la *Principiile metafizice ale teoriei virtuții*, XII b și § 13, în I. KANT, *Scrieri moral-politice*, traducere, studii introductive, note și indici de Rodica Croitoru, Ed. Științifică, București, 1991, pp. 245 și urm., precum și pp. 278 și urm.

[3] *Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung?* (1784), în I. KANT, *Werkausgabe*, XI. Band (Schriften zur Anthropologie, Geschichtsphilospohie, Politik und Pädagogik 1), Suhrkamp. Frankfurt am Main, 1992, pp. 53-61, la p. 53. Este de precizat că termenul „Aufklärung" – vizând acțiunea de clarificare, lămurire, explicare – este utilizat în Germania pentru a desemna Epoca luminilor.

[4] Vezi explicația din nota precedentă.

[5] G.W.F. HEGEL, *Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse*, Ullstein, Frankfurt/M, 1972, § 137, la pp. 125 și urm. În versiunea română

Acest echivoc constituie motivul pentru care chestiunea conținutului garantat constituțional al libertății de conștiință duce nu numai la răspunsuri contradictorii, ci mai provoacă în plus alte probleme de ordin fundamental în privința obligativității ordinii juridice a statului, a limitelor intangibile ale garanțiilor statale ale libertății precum și a legitimării statului modern ori a statului de drept.[1]

Pentru consacrarea în practica politică și constituțională a libertății conștiinței, un moment important îl reprezintă Declarația de drepturi a Statului Virginia (The Virginia Bill of Rights) din 12 iunie 1776. În articolul final (16) se stabilește: „Religia sau îndatoririle pe care le avem față de Creator și felul în care ne achităm de ele nu pot fi îndeplinite decât prin rațiune și convingere, iar nu prin forță și violență; în consecință, toți oamenii au în aceeași măsură dreptul de a-și exercita liber religia, conform legilor conștiinței lor; este o îndatorire mutuală a tuturor de a practica răbdarea, dragostea și caritatea creștină unii față de alții."[2]

În art. 8 din Declarația franceză a Drepturilor Omului și Cetățeanului, găsim o formulare mai succintă: „Nimănui nu-i trebuie reproșate opiniile sale, chiar religioase, cu condiția să nu tulbure ordinea publică stabilită prin lege."[3] Este de remarcat că în Declarația ce precedă Constituția Anului I (1793)[4] apare libertatea practicării cultului religios, consacrată în art. VI, însă împreună cu libertatea opiniilor, a presei și a întrunirilor. Evident, nu putem stabili o conexiune cauzală între această reformulare a textului privind libertatea religioasă și cortegiul de abuzuri (inclusiv interzicerea cultului romano-catolic și instituirea unui cult oficial „constituțional"), crime și masacre fără precedent comise în timpul terorii revoluționare; în orice caz însă textul, denotă o scădere a interesului față de ideea garantării unor sfere a libertății individuale, sustrasă imperativelor și constrângerilor politice. Referința la libertatea religioasă nu mai apare în Constituția Anului III (1795)[5] și nici în cea a Anului VIII (1799)[6].

(G.W.F. HEGEL, *Principiile filozofiei dreptului*, traducere de Virgil Bogdan și Constantin Floru, Ed. IRI, București, 1996), termenul de „conștiință" (Gewissen) este redat prin cel de „cuget" (pp. 140-141).

[1] E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Das Grundrecht der Gewissensfreiheit*, în VVDStRL, Bd. 28 (1970), pp. 33-88, studiu reprodus în volumul E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*, ed. a 2-a, Suhrkamp, Frankfurt/M, 1992, pp. 200-263, la p. 200 (în continuare: E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Das Grundrecht* ...).

[2] Traducerea în limba română a textului în: V. DUCULESCU, C. CĂLINOIU, G. DUCULESCU, *Crestomație de Drept constituțional*, Ed. Lumina Lex, București, 1998, vol. I, la pp. 113-115.

[3] Idem, pp. 116-117.

[4] Vezi *Les Constitutions de la France depuis 1789*, Présentation de Jacques Godechot, Garnier-Flammarion, Paris, 1970, pp. 69-92, la p. 80 (lucrare citată în continuare: *Les Constitutions* ...). Pentru o versiune electronică a textului constituțiilor și actelor constituționale franceze, vezi site-ul realizat de Universitatea din Pérpignan (http://mjp.univ-perp.fr/france/index.htm).

[5] *Les Constitutions* ..., pp. 93-142.

[6] Idem, pp. 163-178.

Libertatea religioasă, împreună cu libertatea practicării cultului se menţin în anii Restauraţiei. Carta constituţională[1] din 4 iunie 1814 a lui Ludovic al XVIII-lea: înaintea art. 6 care consacră caracterul oficial al cultului romano-catolic, art. stabileşte dreptul fiecăruia de a-şi profesa în mod liber religia şi de a obţine aceeaşi protecţie în privinţa cultului său. Această dispoziţie este menţinută în Carta constituţională din 14 august 1830[2] a lui Ludovic-Filip. Pentru regimurile constituţionale ale secolului al XIX-lea, fie ele monarhice sau republicane, libertatea religioasă şi de conştiinţă reprezintă deja un drept fundamental ferm încetăţenit în ordinea politică şi juridică.

Pentru sfera drepturilor fundamentale, conceptul de conştiinţă nu poate fi definit prin referire la reprezentări filozofice sau teologice. Un oarecare sprijin îl poate oferi recursul la funcţia conştiinţei în cadrul şi pentru personalitatea umană.[3] Conform analizei întreprinse în acest sens de **Niklas Luhmann**, funcţia respectivă constă în conservarea identităţii personalităţii cu ea însăşi; ea conţine o instanţă de control ce veghează ca eul să nu transgreseze limitele propriei personalităţi şi pentru ca posibilităţile sale de evoluţie – iniţial nelimitate – să fie reduse la o auto-reprezentare şi un mod de viaţă în sine coerente.[4] În opinia profesorului **Ernst-Wolfgang Böckenförde**, din această analiză funcţională a conştiinţei se pot deduce următoarele concluzii:

- conştiinţa nu trebuie înţeleasă ca pură interioritate, ca o lume axiologică izolată în sine, ci ca legată permanent şi în mod indisolubil de comunicarea socială, din care ea se constituie şi formează prin convingerile şi judecăţile sale;
- problemele de conştiinţă nu pot fi delimitate nici prin substanţă, nici prin conţinut şi nici prin temeiuri sau motivaţii; orice conduită – în măsura în care se raportează critic integritatea şi identitatea personalităţii – poate deveni relevantă pentru conştiinţă, datorită funcţiei de control a acesteia;
- ca instanţă imperativă (Gebotsinstanz), ca „diriguitor", conştiinţa intră în acţiune acolo unde personalitatea ca atare este ameninţată serios („un astfel de om, care face aşa ceva, nu pot fi") şi, în fine
- criteriul pentru stabilirea existenţei unei adevărate decizii de conştiinţă nu poate fi găsit în veridicitatea ei, în forma adecvării la principiile generale ale dreptului, la moralitate, la conştiinţa morală generală, la o ordine axiologică acceptată ş.a.m.d. Prin aceasta s-ar nega tocmai individualitatea conştiinţei, libertatea şi legitatea ei internă.[5]

---

[1] Idem, pp. 209-224, la p. 219.

[2] Idem, pp. 241-252, la p. 247.

[3] E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Das Grundrecht* ..., loc. cit., p. 241.

[4] N. LUHMANN, *Die Gewissensfreiheit und das Gewissen*, în AöR, 90. Bd. (1965), pp. 257-286, în special pp. 264-270, apud E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Das Grundrecht* ..., loc. cit., p. 241.

[5] Idem, loc. cit., pp. 241-244.

Există însă un punct aspect față de care conștiința poate fi percepută și din afară și anume disponibilitatea de a accepta consecințele unei decizii dictate de ea. Decizia în baza conștiinței se manifestă prin aceea că frecvent invocate ei seriozitate nu are un caracter abstract ci concret: disponibilitatea de a rămâne fidel deciziei adoptate, de a nu renunța la ea și de a lua în calcul și repercusiunile.[1]

Libertatea conștiinței este reglementată în art. 29 din legea noastră fundamentală. Primele două alineate cuprind dispoziții cu caracter general: interdicția de a îngrădi sub orice formă „libertatea gândirii și a opiniilor, precum și libertatea credințelor religioase", astfel încât „[n]imeni nu poate fi constrâns să adopte o opinie sau să adere la o credință religioasă, contrare convingerilor sale" [alin. (1)] și garantarea libertății conștiinței, care trebuie să se manifeste în spirit de toleranță și de respect reciproc [alin. (2)]. Exercitarea libertății de conștiință este supusă însă regulilor speciale, stipulate în alineatele următoare: în cazul cultelor religioase, organizarea lor internă se face pe baza statutelor proprii, în condițiile legii [alin. (3)].

Regimul cultelor a fost guvernat aproape șase decenii de prevederile – datând de la începutul epocii comuniste – ale Decretului nr. 177 din 4 august 1948 al Prezidiului Marii Adunări Naționale.[2] Cultele religioase precum și părțile lor componente (în măsura în care au numărul de membri reclamat de lege) aveau personalitate juridică (art. 28 din Decret), bugete proprii, supuse controlului Ministerului Cultelor – în prezent: ministerul Culturii și Cultelor – (art. 30 din același act normativ), puteau primi subvenții din partea statului și-și puteau organiza învățământul pentru pregătirea personalului cultului, sub controlul statului (art. 31 și respectiv 44 din Decret). Deosebit de importantă era dispoziția din art. 21 din acest act normativ, conform căreia „șefii cultelor, precum și mitropoliții, arhiepiscopii, episcopii, superintendenții, administratorii apostolici, vicarii-administrativi, și alții având funcțiuni asemănătoare, aleși sau numiți în conformitate cu statutele de organizare ale cultelor respective, nu vor fi recunoscuți în funcție decât în baza aprobării" șefului statului.[3]

Cu o mare întârziere a fost adoptată, în fine, „Legea privind libertatea religioasă și regimul cultelor" (nr. 489/28 decembrie 2006[4]), important act normativ prin care raporturile dintre stat și cultele religioase sunt reglementate într-o manieră mai apropiată de exigențele unui stat de drept[5].

---

[1] Idem, loc. cit., p. 245.

[2] M. Of. nr. 178 din 4 august 1948.

[3] În prezent, aprobarea este acordată de Președintele României, prin decret. La data adoptării Decretului 177/1948, funcția de șef al statului era exercitată de un organ colegial: Prezidiul Marii Adunări Naționale.

[4] M. Of. nr. 11 din 8 ianuarie 2007.

[5] Pentru o apreciere critică, vezi D. DOBRINCU, *Legea cultelor: text, subtext și context*, în „22. Săptămânal independent pentru analiză politică și actualitate culturală", Anul XVIII, nr. 880/19

Autonomia față de stat nu exclude sprijinul din partea acestuia; textul legii fundamentale enunță cu titlu de exemplu înlesnirea asistenței religioase în armată, în spitale, în penitenciare, în azile sau în orfelinate [art. 29 alin. (5)]. Acest sprijin nu este incompatibil cu neutralitatea religioasă a statului și nici cu separația dintre stat și biserică.[1] Ca și separația puterilor statului ori partajarea competențelor între federație și state, nici în privința separației dintre stat și biserică nu există o formulă unică, abstractă și general valabilă. Soluția trebuie găsită în mod concret pentru fiecare stat în parte ținând cont de tradițiile culturale și religioase și de istoricul raporturilor interconfesionale și dintre stat și biserică în fiecare – diferite de la o țară la alta. „Orb" față de valorile spirituale și deciziile axiologice ale cultelor religioase, statul nu poate ignora impactul lor social. Drept urmare, cultivarea tradițiilor culturale și religioase și asigurarea accesului la acestea în cazul unor persoane a căror integrare în societate sau a căror reinserție socială este de dorit constituie un factor pe care statul poate și trebuie să-l ia în considerare. Firește, aceasta nu trebuie să însemne expunerea la un prozelitism agresiv a unor persoane care nu doresc să fie convertite, mai ales în cazul în care își exprimă în mod expres această opțiune.

Libertatea de conștiință nu poate fi însă invocată pentru a justifica o atitudine de desconsiderare, dispreț sau învrăjbire față de alte culte religioase [art. 29 alin. (2) și (4)]. Apărarea propriilor poziții dogmatice și doctrinare trebuie făcută într-un spirit de toleranță și de respect reciproc[2]. Oricât de repugnante ar fi anumite teze ale altui cult religios, în cazul în care sunt exprimate în mod rezonabil ele trebuie tratate cu o anumită considerație sau măcar cu menajamente; pentru statul modern, pacea socială are prioritate față de salvarea spirituală.

În **cazul copiilor minori** se pune o problemă deosebită sub aspectul libertății conștiinței. Datorită vârstei, ei nu pot lua o decizie liberă în privința acceptării

---

ianuarie – 26 ianuarie 2007, iar pentru o opinie contrară, M. NEAMȚU, *Egalitatea șanselor, orbire etatistă și discernământ politic*, în „22. Săptămânal independent pentru analiză politică și actualitate culturală", Anul XVIII, nr. 882/2 februarie – 8 februarie 2007.

[1] Pentru o critică susținută a raporturilor existente între statul român și biserică, vezi G. ANDREESCU, L. ANDREESCU, *Church and State in Post-Communist Romania: Priorities on the Research Agenda*, în „Journal for the Study of Religions and Ideologies", vol. 8, nr. 24 (Winter 2009), pp. 19-45.

[2] O operă definitorie pentru atitudinea Epocii Luminilor față de toleranța religioasă este *Nathaniel înțeleptul*, a lui Gotthold Ephraim Lessing. Având trei fii (simbolizând credințele creștină, iudaică și musulmană), Nathaniel urma să le lase drept moștenire un inel deosebit de prețios, simbol al prerogativelor și al autorității sale. Neputând să-l împartă și nici să-l înstrăineze, el hotărăște în secret să confecționeze alte două inele, aparent identice, pentru a lăsa moștenire fiecărui fiu câte un inel. Nici unul nu va ști însă dacă este proprietarul inelului autentic; drept urmare, fiecare dintre ei trebuia să-și trateze frații cu respect egal, întrucât era posibil ca oricare din ei să fie deținătorul adevăratului inel. Această incertitudine în privința adevărului ultim constituia în viziunea raționalismului iluminist temeiul ultim și profund al toleranței și al respectului față de orice religie.

unui cult religios. Educația lor în spiritului unui anumit cult le influențează considerabil atitudine de mai târziu; dacă această influență este sau nu benefică este o chestiune ce ține de concepția religioasă sau ideologică a celui care face judecata. Chiar și educația într-un mediu golit de orice mesaje, simboluri sau reprezentări religioase este de natură de a influența opțiunile unui minor, de data asta în sensul unei desconsiderări a tradițiilor sale religioase. În mod rațional, legea noastră fundamentală a stabilit că părinții sau tutorii au dreptul de a asigura, potrivit propriilor convingeri, educația copiilor minori a căror răspundere le revine [art. 29 alin. (6)]. Sintagma „potrivit propriilor convingeri" nu trebuie interpretată în mod strict, în sensul că textul constituțional dă dreptul unor tutori de a opta, în privința minorului aflat în grija lor, doar la o educație conformă confesiunii pe care o au ei, alternativa reprezentând-o renunțarea la orice educație religioasă. Credem că este perfect rezonabil de exemplu să considerăm că niște tutori creștini, numiți prin testament de un prieten musulman sau evreu, au dreptul potrivit Constituției să opteze pentru educarea minorilor aflați sub tutelă nu potrivit „convingerilor lor", ci potrivit celor ale părinților decedați.

În fine, o problemă aparte ridicată de libertatea conștiinței o constituie **cazul „obiectorilor de conștiință"**: al persoanelor care din considerente morale sau religioase refuză să îndeplinească serviciul militar sau refuză să atingă armele. Textul Constituției admite implicit o asemenea posibilitate. Astfel, art. 42, care interzice munca forțată, stabilește că nu constituie muncă forțată, printre altele, „activitățile pentru îndeplinirea îndatoririlor militare, precum și cele desfășurate, potrivit legii, în locul acestora, din motive religioase sau de conștiință"[1]. Câtă vreme serviciul civil alternativ serviciului militar (a cărei obligativitate, în urma revizuirii legii noastre fundamentale, nu mai este consacrată constituțional) are o durată și implică dificultăți egale și comparabile față de serviciul militar, existența „obiectorilor de conștiință" nu este de natură să pericliteze apărarea țării și pregătirea populației pentru apărare, pe timp de pace. Mai mult, admiterea obiecțiilor de conștiință este de natură să mărească coeziunea politică și socială a statului. Tolerând o atitudine la prima vedere atât de antisocială – obiectorul afirmă explicit că opțiunile și reprezentările sale filosofice, morale sau religioase sunt mai importante decât ideea de solidaritate cu ceilalți membrii ai comunității politice –, statul subliniază în mod sugestiv și convingător cât de importante sunt consimțământul și opțiunea liberă a fiecăruia dintre cetățenii săi, acceptând chiar și opțiunile lor discutabile, atunci când sunt expresia autentică a convingerilor lor.

---

[1] Este de remarcat că în vechea formulare a textului Constituției din 1991, această dispoziție [art. 39 alin. (2) lit. a)], avea un conținut oarecum similar: „serviciul militar sau activitățile desfășurate în locul acestuia de către cei care, potrivit legii, nu prestează serviciul militar obligatoriu, din motive religioase." Diferența consta însă în faptul că refuzul serviciului militar trebuia justificat – în cazul unei interpretări stricte a textului respectiv – doar prin invocarea unor temeiuri religioase și nu a motivelor de conștiință.

Obiecțiile de conștiință sau considerentele religioase nu justifică însă sustragerea de la îndeplinirea obligațiilor privind apărarea în timp de război, eventual într-o formă compatibilă cu repulsia față de actul de a ucide. Chiar și atunci, dacă existența statului este în joc, va avea prioritate interesul apărării naționale. În cazul unui pericol pentru întreaga comunitate statală, se poate admite uneori să fie invocată conștiința pentru refuza luarea unei vieți, dar nu pentru a pune la adăpost propria viață.

Normativitatea dispozițiilor constituționale privind libertatea conștiinței este concretizată și prin dispoziții ale legii penale. Astfel, în Titlul VIII, Capitolul III al noului Cod penal sunt prevăzute infracțiunile „contra libertății religioase și respectului datorat persoanelor decedate" (art. 381-384 NCP). Interes prezintă mai ales art. 381 (Împiedicarea exercitării libertății religioase)[1] și 382 (Profanarea lăcașurilor și a obiectelor de cult).[2]

X. Libertatea de exprimare

1. Constituția consacră libertatea de exprimare[3] (sau libertatea cuvântului) în art. 30. Această libertate privește exprimarea gândurilor, a opiniilor sau a credințelor și libertatea creațiilor de orice fel, prin viu grai sau prin scris, prin imagini, prin sunete sau prin alte mijloace de comunicare în public [alin. (1) al articolului citat]. Libertatea cuvântului este strâns legată de libertatea conștiinței; în unele cazuri – precum Amendamentul I al Constituției americane – sunt consacrate împreună. Intercondiționarea dintre libertatea conștiinței și posibilitatea exprimării propriilor convingeri și opinii este evidentă; prima ar fi golită de conținut în cazul în care nu ar fi garantată cea de a doua. Totuși, libertatea de exprimare nu poate fi considerată doar ca o formă de manifestare a libertății conștiinței. Ca ilustrare a acestui fapt, putem privi cazul unei persoane ale cărei opinii exprimate în public sunt privite ca iritante sau ostile de către autorități, dovedindu-se ulterior însă că atitudinea sa nu reflectă ceea ce crede cu adevărat. Ipocrizia constituie firește un

[1] „Infracțiunea constă în [î]mpiedicarea sau tulburarea liberei exercitări a ritualului unui cult religios, care este organizat și funcționează potrivit legii", putându-se realiza și prin „[o]bligarea unei persoane, prin constrângere, să participe la serviciile religioase ale unui cult ori să îndeplinească un act religios legat de exercitarea unui cult" ori prin „obligarea unei persoane, prin violență sau amenințare, să îndeplinească un act interzis de cultul, organizat potrivit legii, căruia îi aparține."

[2] Profanarea trebuie să privească un lăcaș sau un obiect de cult „al unui cult religios, care este organizat și funcționează potrivit legii".

[3] I. MURARU, Comentariu la art. 30, în MURARU, TĂNĂSESCU, *Constituția României*, pp. 289-297; RĂDULEȚU, *Libertăți...*, pp. 225-274; SELEJAN-GUȚAN, pp. 147-148; idem, *Protecția ...*, pp. 174-188. Vezi mai ales C. MOLDOVAN, *Libertatea de exprimare. Principii, restricții jurisprudență*, Ed. C.H. Beck, București, 2012.

important motiv de discreditare a emițătorului unor opinii nesincere, dar această sancțiune trebuie să vină din partea opiniei publice și a societății. Statul nu poate pedepsi sub nici o formă opiniile pe motiv că ar fi nesincere și că nu ar exprima în mod real conștiința autorului lor.

Libertatea cuvântului are nu numai rolul garantării unei sfere a libertății individului, garantată contra ingerințelor din partea statului, ci și pe cea de a asigura climatul indispensabil unei funcționări normale a democrației parlamentare, permițând formarea voinței politice în stat în urma unei dezbateri deschise, sincere și responsabile a problemelor de interes comun, cu participarea tuturor categoriilor sociale, politice și profesionale interesate.

2. Legea noastră fundamentală interzice „**cenzura** de orice fel" [art. 30 alin. (2)]. În această privință se cuvin făcute anumite precizări. Cenzura vizează activitatea de control asupra exprimării opiniilor și convingerilor, iar sub acest aspect, orice societate practică o cenzură. După cum observa și Tocqueville, într-o societate democratică, cenzura difuză și omniprezentă exercitată de opinia majorității este mult mai eficientă și mai teribilă decât cenzura autorităților. Forța nivelatoare a societăților democratice se bazează în special pe controlul permanent al opiniei publice, nu numai asupra actelor și atitudinilor politice, ci și asupra moravurilor, gusturilor și a comportamentului privat. Exprimarea opiniilor nu este lipsită de efecte; chiar autorii lor au de cele mai multe ori intenția deliberată de a produce un anumit rezultat, de natură a afecta interesele și drepturile altora. Nu întotdeauna interesele și drepturile lezate se pot apăra prin susținerea sau promovarea unor opinii contrare celor care le lezează. O asemenea campanie reclamă timp, disponibilitate și resurse. Este firesc ca susținerea unor opinii care prejudiciază drepturile sau interesele legitime ale cuiva să fie sancționată. Această sancțiune trebuie însă să rămână la latitudinea celor lezați și nu trebuie exercitată de stat în numele acestora decât în cazuri cu totul excepționale[1]. Sub acest aspect putem afirma că în orice societate există o anumită „cenzură" a opiniei publice și a indivizilor (în măsura în care se consideră lezați și urmăresc în justiție pentru daune pe autorul opiniei care-i prejudiciază); instanțele care dau câștig de cauză reclamanților, obligând la despăgubiri pe autorii unor afirmații calomnioase, insultătoare sau de natură a prejudicia în vreun alt mod, nu încalcă textul art. 30 alin. (2) referitor la „cenzură". Bineînțeles, aplicarea unei sancțiuni civile sau chiar penale autorului unei afirmații contestate poate fi un prilej de încălcare a libertății cuvântului, fapt atestat de numeroase exemple în practica judiciară din țara noastră și din alte state. Totuși, în principiu, sancționarea în justiție a autorului unei calomnii sau insulte

[1] În această lumină poate fi înțeleasă afirmația lui Jean Louis de Lolme, conform căruia „cenzura" este o putere care trebuie să aparțină poporului și nu trebuie exercitată de către stat. Vezi J.L. de LOLME, *The Constitution of England, or an Account of the English Government in Which It Is Compared both witrh the Republican Form of Government and the Other Monarchies in Europe*, 4th ed., London, Baldwin & Co., 1817 (prima ediție, în limba franceză: 1784), pp. 285-308.

nu reprezintă în sine o negare a acestei libertăți și nici „cenzură" în accepțiunea textului legii noastre fundamentale.

Interdicția cenzurii vizează aici imposibilitatea constituirii unor autorități ale statului având competențe în domeniul examinării conformității publicațiilor cu legea, bunele moravuri și ordinea publică. Cenzura ca activitate a autorităților statale a apărut în Europa practic imediat după inventarea tiparului. Puterea centrală a înțeles repede care este impactul răspândirii rapide a textelor tipărite într-un număr mare de exemplare și a condiționat activitatea tipografică de acordarea unor licențe speciale pentru cei care o practicau. În afară de **cenzura preventivă** (controlul conținutului unui text înainte de tipărirea sau difuzarea sa, respectiv controlul prealabil al conținutului unei emisiuni sau a unui spectacol) mai exista și **cenzura represivă**, constând în aplicarea unor sancțiuni pentru texte deja tipărite sau spectacole care au avut loc ori emisiuni deja transmise. Sancțiunile puteau consta în confiscarea tirajului unei publicații, suspendarea unui spectacol sau emisiuni, suspendarea sau anularea licenței pentru o publicație, amenda contravențională sau chiar închisoarea. Cenzura era o instituție normală în prima aparte a epocii moderne și pentru statul administrativ („polițienesc") al secolului al XVIII-lea, fiind întâlnită și în prima jumătate a secolului al XIX-lea. Din punct de vedere oficial ea constituia în primul rând o poliție a moravurilor, dar în practică era un instrument de control asupra opiniilor politice neagreate de guvernanți. Aplicarea unor sancțiuni era destul de frecventă, dar acestea erau în general mici și nu atrăgeau consecințe grave sau infamante pentru cei cărora le erau aplicate.

Situația va fi cu totul alta în statele autoritare și mai ales în regimurile totalitare. Contravenienții erau considerați ca dușmani ai regimului și supuși unor represiuni severe, mergând până la anihilarea fizică. Chiar și în perioadele de relaxare, presa și mediile culturale și academice erau supuse unui regim de supraveghere continuă. În România din anii comunismului „Direcția presei și a tipăriturilor" de pe lângă Consiliul Culturii și Educației Socialiste (echivalentul de atunci al Ministerului Culturii) și-a câștigat o tristă reputație. Nici un text nu putea fi tipărit fără avizul acestei instituții. Oficial ea a fost desființată în 1977, dându-se de înțeles că regimul urmărea eliminarea cenzurii; în fapt însă responsabilitățile acestei direcții au fost trecute asupra redacțiilor publicațiilor și editurilor, înveninând foarte mult raporturile din lumea culturală.

Diferența între atitudinea față de libertatea cuvântului în regimurile neliberale de până în secolul al XIX-lea și cea a regimurilor totalitare nu este doar una de grad, ci și de structură. În primul caz, puterea politică utilizează instrumentele juridico-statale pentru a menține și proteja valorile morale ale societății, „înghețând" raporturile politice existente. Valori general împărtășite în societate sunt instrumentalizate aici pentru a menține în mod forțat anumite raporturi sociale și politice, sustrăgându-le criticilor și schimbării. În cazul sistemelor totalitare, potentații impun nu numai o nouă ordine politică și socială, ci și valori culturale

și morale proprii, cu pretenția promovării unui nou tip de model de umanitate, a „omului nou". Nu numai cei care se opun în mod manifest regimului, ci și cei neangajați, adepții valorilor și mentalităților existente (de acum înainte privite ca „învechite" sau „contrarevoluționare") devin „în mod obiectiv" dușmani ai regimului. O asemenea atitudine reclamă ocuparea în mod ferm și exclusiv a scenei publice, precum și controlul strict al tuturor manifestărilor publice: presă, radiodifuziune, televiziune, teatru, și spectacole, publicații științifice și culturale și chiar tipărirea afișelor, programelor și broșurilor informative sau utilizarea aparatelor de multiplicat[1]. Un aparat birocratic imens este mobilizat pentru a supraveghea puritatea ideologică a tuturor manifestărilor in spațiul public; consecința inevitabilă va fi diminuarea drastică a volumului manifestărilor științifice și culturale de orice fel, pentru ca acestea să nu iasă de sub incidența controlului partidului totalitar.

Rolul negativ al cenzurii ca activitate statală nu constă în controlul propriu zis al opiniilor exprimate în public sub aspectul conformității lor față de ordinea de drept și de bunele moravuri, ci în faptul că acest control poate fi exercitat abuziv, în interesul guvernanților, pentru șicanarea sau reprimarea opoziției și a contestatarilor. Orice autoritate în stat are tendința naturală de a-și extinde competențele și de a-și exagera importanța, căutând uneori prin gesturi spectaculoase sau exces de zel să-și demonstreze utilitatea. Această tendință poate converge în mod periculos cu înclinația firească a guvernanților de a abuza de puterea lor și de a-și prelungi cât mai mult timpul petrecut la putere.

Un control în privința exercitării abuzive a libertății de exprimare este necesar, însă este preferabil să fie lăsat la inițiativa celor prejudiciați în mod direct. Chiar și în cazul în care o publicație lezează nu o persoană anume, ci un anumit grup

---

[1] Un exemplu notoriu în acest sens îl constituie Decretul Consiliului de Stat nr. 98 din 28 martie 1983 „privind regimul aparatelor de multiplicat, materialelor necesare reproducerii scrierilor și al mașinilor de scris" (B. Of. nr. 21 din 30 martie 1983). Aparatele de multiplicat („de tip xerox, gheștetnere, șapirografe, heliografe și altele asemenea") puteau fi deținute numai de „unitățile socialiste și de alte organizații care funcționează potrivit legii"; persoanele fizice puteau „deține, pentru uz personal, numai mașini de scris" (art. 1 din actul normativ menționat). Deținerea acestora era însă posibilă numai pe baza autorizației emise de miliție, care trebuia refuzată „persoanelor care, datorită antecedentelor penale sau comportării lor" prezentau „pericol pentru ordinea publică și securitatea statului" (art. 15 din același decret). Este ușor de imaginat care ar fi fost atitudinea regimului ceaușist, în cazul în care ar fi reușit să supraviețuiască încă un deceniu, în privința PC-urilor și a internet-ului. Decretul menționat a fost adoptat în urma acțiunii lui Radu Filipescu, care a multiplicat un manifest în câteva mii de exemplare, pe care le-a pus în cutiile poștale din mai multe blocuri de locuințe din București. Manifestul invita cetățenii la o demonstrație pașnică, în ziua de 1 mai 1983; ideea era că participanții, prin simpla lor prezență, fără a scanda sau a spune ceva (interpretabil drept provocare sau tulburare a liniștii publice), urmau să-și exprime nemulțumirea față de conducerea statului. Arestat, Radu Filipescu a fost condamnat la 10 ani închisoare pentru „propagandă împotriva orânduirii socialiste" (art. 166 C. pen. din 1968).

generic (culte religioase, femei, minorități, persoane handicapate sau o categorie socio-profesională) asociațiile și organizațiile care reprezintă interesele categoriei lezate – sau diverse organizații neguvernamentale interesate în combaterea discriminării – pot reacționa, prin dreptul la replică, printr-o campanie în sens contrar sau printr-o acțiune în justiție.

Cei prejudiciați prin exercitarea abuzivă a libertății cuvântului se pot organiza și acționa în mod concertat. Acest lucru este valabil mai ales în privința „discursului urii" (hate speech) îndreptat împotriva unor grupuri vulnerabile, amenințate în mod special sau pur și simplu impopulare. Un aspect deosebit de sensibil al acestei probleme îl reprezintă discutarea publică a Holocaustului: acțiunea sistematică de dislocare și asasinare a unei mari părți a evreilor din Europa, în cursul celui de-al doilea război mondial. Aici restrângerea libertății de exprimare – în sensul interdicției de a formula opinii false, impopulare sau absurde – este foarte energică, mergând până la sancțiuni penale. Temeiul acestei ingerințe rezidă nu în pericolul unor asemenea opinii pentru ordinea publică, ci în protecția demnității personale a victimelor și a urmașilor lor, cărora li se neagă însăși realitatea experienței traumatizante suferite. Contracararea prin organizare, asociere și acțiuni concertate a unor opinii false sau impopulare este însă o sabie cu două tăișuri. Ea a dus la fenomenul „corectitudinii politice." În prezent, exprimarea unor opinii ostile ori critice sau chiar a unor judecăți de valoare neconforme canonului oficial al corectitudinii politice în privința unor grupuri din ce în ce mai numeroase (femei, vârstnici, minorități, persoane de culoare, imigranți, infirmi, asistați social, străini, homosexuali, transsexuali)[1] poate duce la represiuni contra emitentului. Uneori există chiar sancțiuni juridice[2], iar în multe cazuri se poate declanșa o campanie mediatică tinzând la ostracizarea profesională a „contravenientului".[3]

---

[1] Diversitatea și numărul în creștere a categoriilor „vulnerabile" indică faptul că miza fenomenului nu constă numai în apărarea unor persoane care, de multe ori, au cu adevărat nevoie de protecție. În condițiile în care cei mai mulți oameni pot invoca apartenența la una sau mai multe categorii „vulnerabile", invocarea lezării sensibilității privilegiate a unui asemenea grup reprezintă o armă politică redutabilă, utilizabilă contra oricărui adversar la alegere.

[2] Cum sunt cele stabilite prin art. 2 alin. (5) și art. 26 din O.G. nr. 137/2000 (republicată în M. Of. nr. 166 din 7 martie 2014). Interesante sunt dispozițiile din art. 2 alin. (8) al acestei ordonanțe: „Prevederile prezentei ordonanțe nu pot fi interpretate în sensul restrângerii libertății de exprimare, a dreptului la opinie și a dreptului la informație." Practica CNCD, de a sancționa anumite declarații ale politicienilor (ce-i drept, unele neinspirate sau chiar stupide), inclusiv în cazul în care au fost făcute în afara spațiului public, a eviscerat însă conținutul acestui alineat.

[3] Este cazul controversei în jurul lucrării lui S. GUGGENHEIM, *Aristote au Mont-Saint-Michel: Les racines grecques de l'Europe chrétienne* (Paris, Édition du Seuil, 2008). Evidențiind rolul pe care l-au avut copiștii din mănăstirile europene (în special cea de la Mont Saint-Michel) în conservarea moștenirii culturale a Antichității clasice, autorul și-a permis să contrazică explicit teza oficială a importanței primordiale a civilizației arabe în intermedierea contactului dintre antichitatea greacă

În momentul de față, libertatea de exprimare este mai amenințată pe plan orizontal, datorită dificultăților economice ale presei libere și ale televiziunilor greu sustenabile financiar precum și din direcția grupurilor și organizațiilor dedicate impunerii dogmelor tot mai numeroase ale corectitudinii politice. Cenzura persistă în mod difuz, prin presiuni economice și prin imperativul de a formula discursul în așa fel încât să nu declanșeze reacțiile numeroșilor gardieni ai sensibilităților privilegiate.

Un corolar important al inexistenței cenzurii îl constituie faptul că **nici o publicație nu poate fi suprimată** [art. 30 alin. (4)]. O publicație grupează aproape întotdeauna oameni având anumite afinități politice, ideologice sau culturale. Cititorii văd de multe ori în ea o tribună a unei anumite categorii de idei și atitudini și așteaptă din partea ei opinii și argumente ținând de o zonă determinată a spectrului politic și ideologic. Dispariția publicației, chiar și în cazul în care ea reapare cu un alt nume, are un impact psihologic deosebit, fiind de natură să creeze impresia unei ostracizări nu numai a persoanelor din redacție, ci și a ideilor și a curentelor politice, culturale sau ideologice cu care aceste persoane sunt pe drept sau pe nedrept asociați. Prin urmare, suprimarea unei publicații este un mijloc foarte eficient de exhibare a puterii de către autoritate și de intimidare sau șicanare a oponenților. Chiar dacă un prin textul unui articol sau al mai multe articole se încalcă legea, există posibilitatea sancționării autorului sau a editorului. Este însă posibil ca o publicație să sucombe în urma condamnării la plata unor despăgubiri prea mari. În acest caz, un proces pierdut are practic efectul unei decizii de suprimare, dar libertatea cuvântului nu înseamnă și garanția contra riscurilor economice ale activității publicistice.

Constituția nu interzice suspendarea publicațiilor, ceea ce constituie evident o sancțiune mai puțin severă; totuși și o asemenea sancțiune se cuvine adoptată cu maximum de reținere.

3. Legea noastră fundamentală impune și **anumite limite** exercitării dreptului la liberă exprimare. În primul rând este vorba de limite privind drepturile și libertățile altora: demnitatea, onoarea, viața particulară a persoanei și dreptul la propria imagine [art. 30 alin. (6)]. Cei lezați pot acționa în justiție pe autorii afirmațiilor insultătoare sau calomnioase, în cazul în care nu obțin satisfacție în alt mod. Stabilirea limitei precise între exercitarea normală a dreptului de exprimare, inclusiv prin afirmații de natură a irita, cu caracter provocator sau incitant și chiar cu o anumită doză de exagerare, menite a sensibiliza opinia publică în privința unei anumite probleme, pe de o parte, și exercitarea abuzivă a acestui drept, prin încălcarea dreptului la proprie imagine a unei persoane, pe de altă parte este o problemă dificilă, care poate fi soluționată numai în practica judiciară, pe baza

și Europa medievală. Consecința a fost un scandalos demers concertat de anatemizare publică și ostracizare profesională a ereticului.

circumstanțelor concrete ale fiecărui caz în parte. Legea poate oferi unele criterii sau indicii în acest sens, indicând eventual și anumite priorități sau preferințe în aprecierea lor, dar nu poate formula soluții general valabile. Relevante sunt și interesele aflate în conflict. Astfel dreptul la viață intimă și la proprie imagine al unei personalități publice (actor, vedetă mass media, sportiv) poate intra în coliziune cu dreptul publicului de a fi informat despre evenimentele în care este implicată persoana în cauză. Gradul de protecție a sferei vieții intime și uneori a dreptului la imagine a unei asemenea persoane față de curiozitatea indiscretă a publicului este mai mic decât în cazul unui om oarecare. În cazul demnitarilor și al personalităților politice, pragul de protecție este și mai scăzut. Ocuparea unei demnități și funcții publice implică automat obligația acceptării unui control permanent și nu întotdeauna binevoitor, adesea chiar tendențios și părtinitor, din partea concetățenilor, precum și a judecății severe și uneori nedrepte a opiniei publice.

O altă categorie de limite vizează valori de interes general, a căror protecție este rezervată prin Constituție legii. Este vorba de interdicția de defăimare a țării și a națiunii, de îndemn la război de agresiune, la ură de națională, rasială, de clasă și religioasă, de incitare la discriminare, la separatism teritorial sau la violență publică precum și a manifestărilor obscene, contrare bunelor moravuri [art. 30 alin. (7)]. În acest sens, Curtea Constituțională a confirmat conformitatea cu legea noastră fundamentală a dispozițiilor legale privitoare la interzicerea difuzării de programe conținând orice forme de incitare la ură pe considerente de religie, rasă, naționalitate sau orientare sexuală[1], sau a reglementărilor privind incriminarea propagandei naționalist-șovine[2] precum și a răspândirii, confecționării și deținerii de simboluri fasciste, rasiste ori xenofobe[3].

4. În privința răspunderii civile pentru informația sau creația aduse la cunoștința publicului, legea noastră fundamentală stabilește că aceasta revine editorului sau realizatorului, autorului, organizatorului manifestării artistice, proprietarului mijlocului de multiplicare, al postului de radio sau televiziune, în condițiile legii [art. 30 alin. (8) fraza 1].

O garanție suplimentară constă în obligativitatea reglementării prin lege a delictelor de presă [art. 30 alin. (8) fraza a 2-a].

---

[1] Vezi, în acest sens, decizia nr. 145/10 aprilie 2003 (M. Of. nr. 403 din 10 iunie 2003), prin care se respinge excepția de neconstituționalitate a art. 40 din Legea audiovizualului (Legea nr. 504/2002).

[2] Vezi decizia nr. 480/9 noiembrie 2004 (M. Of. nr. 1197 din 14 decembrie 2004), prin care este respinsă excepția de neconstituționalitate a art. 317 C. pen. (propaganda naționalist-șovină), soluție menținută în decizia nr. 67/3 februarie 2005 (M. Of. nr. 146 din 18 februarie 2005).

[3] Vezi decizia nr. 67/3 februarie 2005 (M. Of. nr. 146 din 18 februarie 2005), prin care este respinsă excepția de neconstituționalitate a art. 4 din O.U.G. nr. 31/2002, privind interzicerea organizațiilor și simbolurilor cu caracter fascist, rasist sau xenofob și a promovării cultului persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni contra păcii și omenirii.

XI. Dreptul la informație

Conform dispozițiilor primului alineat din art. 31 al Constituției, dreptul persoanei de a avea acces la **informații de interes public** nu poate fi îngrădit. Acestui drept îi corespunde obligația autorităților publice de a asigura informarea corectă a cetățenilor asupra **treburilor publice** și asupra **problemelor de interes personal** [art. 31 alin. (2)].

Limitele dreptului de informație privesc securitatea națională, precum și măsurile de protecție a tinerilor.

Un rol special revine mijloacelor de informație în masă, publice și private; acestea sunt obligate să asigure **informarea corectă** a opiniei publice [art. 31 alin. (4)].

Primele constituții și declarații de drepturi și libertăți fundamentale nu menționau acest drept. Acest lucru nu înseamnă că în primele etape ale constituirii democrațiilor parlamentare s-ar fi considerat că activitatea statului poate rămâne secretă față de controlul societății și al opiniei publice, iar indivizii nu ar avea nici un drept la a lua la cunoștință de deciziile și activitatea autorităților. În acea epocă, publicitatea dezbaterilor parlamentare precum și prerogativa reprezentanței naționale de a adopta legea bugetului (nu fără dezbateri serioase pentru fiecare capitol în parte), împreună cu libertatea presei și accesul în justiție contra administrației, constituiau instrumente apte să ofere publicului o imagine clară asupra activității autorităților. În ultimele decenii, însă, sfera administrației publice a cunoscut o expansiune fără precedent, iar numărul și frecvența raporturilor în care intră individul cu autoritățile au crescut considerabil.

Dreptul la informație presupune frecvent o activitate concretă din partea autorităților (întocmirea de statistici, rapoarte și situații sau efectuarea unor copii după acte și documente). Totuși el nu este subsumabil drepturilor din categoria *status positivus*, nefiind un drept social. El este de natură să garanteze menținerea în mod eficient a unei sfere a libertății individului, exclusă ingerințelor statului, printr-un control eficace asupra activității acestuia din urmă. Prin faptul că implică participarea activă și cointeresarea cetățenilor în controlul asupra activității autorităților, acest drept este încadrabil în categoria lui *status activus*.

O garanție instituțională a dreptului la informare constă în **autonomia serviciilor publice de radio și televiziune** [art. 31 alin. (5) fraza 1]. Acestea sunt supuse controlului parlamentar, iar activitatea lor este supravegheată de Consiliul Național al Audiovizualului, autoritate administrativă autonomă subordonată Parlamentului. Controlul reprezentanței naționale asupra serviciilor publice de radio și televiziune nu constituie o garanție absolută a imparțialității acestora, însă este oricum preferabil unei subordonări față de executiv sau absenței oricărui control. Aceste servicii (spre deosebire de mijloacele de informare în masă private, în privința cărora Constituția stabilește doar obligația de a asigura „informarea

corectă a opiniei publice") trebuie să garanteze grupurilor sociale şi politice importante **dreptul la antenă**. Dreptul la antenă este deosebit de important pe timpul campaniei electorale; pentru această perioadă există reglementări precise şi de detaliu (conţinute în legea electorală şi în hotărârile CNA) privitoare la accesul pe post al partidelor politice şi al candidaţilor, care sunt aplicabile şi posturilor private. În afara campaniei electorale, o anumită distincţie în ceea ce priveşte exercitarea dreptului la antenă între serviciile publice de radio şi televiziune şi cele private este justificate. Primele sunt finanţate din bugetul de stat, pe când celelalte trebuie să-şi asigure finanţarea din resurse proprii. De aici decurge o considerabilă orientare spre aspectul comercial a emisiunilor acestor posturi şi pretenţia de a reflecta riguros opiniile şi interesele grupurilor sociale şi politice importante ar greva serios asupra libertăţii lor în alegerea programelor, afectându-le independenţa economică. În cazul posturilor publice de radio şi televiziune, finanţarea de către stat compensează pierderile datorate neglijării în parte a aspectelor comerciale ale programelor. Pe de altă parte, finanţarea de către contribuabil implică o anumită obligaţie în sensul reflectării în programele difuzate a unei sfere cât mai largi de probleme, care să se adreseze în mod pe cât posibil egal tuturor categoriilor de cetăţeni.

Reglementarea generală a modului de exercitare a dreptului fundamental la informaţie o găsim în **Legea nr. 544 din 12 octombrie 2001 privind liberul acces la informaţiile publice**[1]. Orice persoană are dreptul să solicite şi să obţină de la autorităţile şi instituţiile publice, în condiţiile acestei legi, informaţii de interes public [art. 6 alin. (1) din actul normativ citat]. Autorităţilor le revine obligaţia de a răspunde în scris în termen de 10 zile, sau după caz, de cel mult 30 de zile, de la înregistrarea solicitării, iar refuzul comunicării informaţiilor solicitate va fi comunicat în cel mult 5 zile de la primirea petiţiilor (art. 7 din acelaşi act normativ). Anumite categorii de informaţii, prevăzute în art. 12 din lege, sunt exceptate de la accesul liber al cetăţenilor. Este vorba despre informaţiile de domeniul apărării naţionale, siguranţei şi ordinii publice (dacă fac parte din categoriile informaţiilor clasificate); informaţiile privind deliberările autorităţilor, precum şi cele care privesc interesele economice şi comerciale ale României (dacă fac parte din aceeaşi categorie a informaţiilor clasificate); informaţiile privind activităţile comerciale sau financiare, dacă publicitatea acestora aduce atingere principiului concurenţei loiale, potrivit legii; informaţiile cu privire la datele personale, potrivit legii; informaţiile procedura în timpul anchetei penale sau disciplinare, dacă se periclitează rezultatul anchetei, se dezvăluie surse confidenţiale ori se pun în pericol viaţă, integritatea corporală sau sănătatea unei persoane în urma anchetei efectuate sau în curs de desfăşurare; informaţiile privind procedurile judiciare, dacă publicitatea acestora aduce atingere asigurării unui proces

[1] M. Of. nr. 663 din 23 octombrie 2001.

echitabil ori interesului legitim al oricăreia dintre părțile implicate în proces, precum și informațiile a căror publicare periclitează măsurile de protecție a tinerilor. Refuzul angajatului desemnat de autorități în vederea aplicarea dispozițiilor legale privind accesul la informații de a da curs cererii privind accesul la informații atrage răspunderea disciplinară a celui vinovat (art. 21 din lege). O persoană care se crede vătămată în drepturile sale prevăzute de legea accesului la informații se poate adresa instanței de contencios administrativ în raza teritorială a tribunalului în care domiciliază, în termen de 30 de zile de la expirarea termenului prevăzut de art. 7 al legii (art. 22 din aceeași lege).

O lege reglementare sub aspectul accesului la informație o găsim în Legea nr. 187 din 7 decembrie 1999 privind accesul la propriul dosar și la deconspirarea Securității ca poliție politică[1]. Această lege prevede în art. 1 că orice „cetățean român sau cetățean străin care după 1945 a avut cetățenie română, are dreptul de acces la propriul dosar întocmit de organele securității ca poliție politică. Acest drept se exercită la cerere și constă în studierea nemijlocită a dosarului, eliberarea de copii de pe actele dosarului și de pe înscrisurile doveditoare despre cuprinsul dosarului". Dezvăluirea acestor date și mai ales admiterea accesului total și nerestricționat la dosarele întocmite de Securitate ar putea uneori să contravină interesului siguranței naționale, prin dezvăluirea unor informații încă clasificate. Relevanța unor asemenea obiecții se reduce însă odată cu trecerea timpului. Rămân dificultățile de ordin tehnic în calea transferului și a prelucrării arhivistice a unui considerabil fond de dosare, martori tăcuți ai unei epoci sinistre aparținând – sperăm – trecutului fără întoarcere.

O limită importantă a accesului la informație constă în interesul apărării secretului unor informații relevante pentru siguranța publică sau apărarea națională. Regimul derogatorie al informațiilor clasificate este prevăzut în Legea nr. 182/12 aprilie 2002 privind protecția informațiilor clasificate[2].

XII. Accesul la cultură

Accesul la cultură reprezintă o componentă importantă a libertății individuale, alături de libertatea economică, libertatea de mișcare, libertatea conștiinței și dreptul la liberă exprimare. În formularea legii noastre fundamentale, „[l]ibertatea persoanei de a-și dezvolta spiritualitatea și de a accede la valorile culturii naționale și universale nu poate fi îngrădită" [art. 33 alin. (2)].

Acest drept are o structură complexă. Formularea textului citat justifică încadrarea sa în categoria drepturilor defensive (*status negativus*); statul nu poate limita, restricționa sau îngrădi accesul la cultură. Într-o societate liberă, acest fapt

[1] M. Of. nr. 603 din 9 decembrie 1999.

[2] M. Of. nr. 248 din 12 aprilie 2002.

este de la sine înțeles. Regimurile totalitare au dus însă întotdeauna o politică incompatibilă cu un drept atât de elementar.

Condiționarea accesului la educație de „originea socială sănătoasă" sau de rasă, eliminarea din instituțiile de învățământ, de cercetare sau din activitatea publicistică a persoanelor considerate ostile regimului, epurarea bibliotecilor publice însoțită de restricționarea severă a accesului la fondurile de carte precum și confiscarea scenei publice prin impunerea ideologiei oficiale și a concepțiilor și teoriilor compatibile cu aceasta drept dogmă absolută au constituit factori de natură a limita un drept atât de elementar.

Pe de altă parte, acest drept are și o componentă ce ține de *status positivus*: el implică prestații concrete ale statului în sprijinul identității spirituale și a culturii naționale. Sub anumite aspecte, credem s-ar justifica și recunoașterea unei dimensiuni ținând de generația a treia a drepturilor: solidaritatea întregii comunități față de moștenirea culturală și de profilul spiritual distinct al culturii românești.

XIII. Dreptul de vot

Dreptul de vot[1] constituie prin excelență un drept din categoria lui *status activus*. Prin exercitarea sa, cetățeanul participă în mod direct la constituirea voinței politice în stat și la configurarea celor mai importante decizii pe plan politic, economic, social și cultural. În doctrină, el este încadrat frecvent în categoria „drepturilor exclusiv politice"[2].

Datorită relevanței sale politice, dreptul la vot este rezervat cetățenilor români. Textul constituțional afirmă explicit acest lucru, în primul alineat al art. 36: „[c] etățenii au drept de vot de la vârsta de 18 ani, împliniți până în ziua alegerilor inclusiv". La nivelul Uniunii Europene, ca urmare a integrării politice crescânde a statelor membre, cetățenii acestor state („cetățeni ai UE") care își au reședința pe teritoriul altui stat membra au dreptul să voteze la alegerile pentru Parlamentul European precum și la alegerile regionale în statul de reședință. Revizuirea legii noastre fundamentale prin Legea nr. 429/2003 a dus și la inserarea unui nou alineat în art. 16: „În condițiile aderării României la Uniunea Europeană, cetățenii Uniunii care îndeplinesc cerințele legii organice, au dreptul de a alege și de a fi aleși în autoritățile administrației publice locale". În Constituție nu se menționează dreptul cetățenilor UE, cu reședința în țara noastră, de a alege sau de a fi aleși în Parlamentul European (deși legea noastră fundamentală menționează dreptul cetățenilor români de a alege și a fi aleși în acest for). Credem că o asemenea dispoziție expresă nu este neapărat necesară; alegerile pentru Parlamentul European țin de

[1] S.E. TĂNĂSESCU, ȘT. DEACONU, Comentarii la art. 36 și 38, în MURARU, TĂNĂSESCU, *Constituția României*, pp. 331-340 și respectiv pp. 348-353.

[2] MURARU, TĂNĂSESCU I, pp. 208-209.

sfera dreptului european, iar un cetățean al Uniunii nu are nevoie de o abilitare expresă a constituantului sau legiuitorului român pentru a-și exercita dreptul de vot sau de a fi ales aici.

Dreptul de vot consacrat de legea noastră fundamentală (în art. 36 și 38) implică dreptul cetățeanului român de a vota pentru alegerile parlamentare, pentru alegerile prezidențiale, în alegerile locale, pentru Parlamentul European precum și la referendum.

Exercitarea dreptului presupune îndeplinirea următoarelor condiții:

- cetățenia română (cu excepțiile arătate mai sus) și împlinirea vârstei de 18 ani, inclusiv în ziua alegerilor;

- inexistența unei hotărâri judecătorești de punere sub interdicție. Punerea sub interdicție se face prin hotărâre judecătorească, în cazul unui debil sau alienat mintal. Scopul acestei măsuri este protejarea persoanei lipsite de discernământ, incapabilă prin urmare să încheie în cunoștință de cauză acte juridice în nume propriu. Cu atât mai puțin va fi capabilă, prin urmare, o persoană aflată sub interdicție judecătorească să adopte o decizie responsabilă în domeniul politic, participând la alegeri;

- inexistența unei hotărâri judecătorești definitive la pierderea drepturilor electorale. Pierderea unor drepturi (printre altele și drepturile electorale) constituie o pedeapsă complimentară prevăzută de Codul penal. Ea se aplică persoanelor condamnate la pedeapsa (principală) a închisorii în cazul în care instanța dispune executarea ei (nu și atunci când pedeapsa este dată cu suspendare condiționată).

Dată fiind înalta semnificație civică și politică a exercitării dreptului la vot, precum și datorită pericolului grav reprezentat de orice alterare a liberei exprimări a voinței electoratului, legiuitorul a incriminat o serie de fapte de natură a perturba procesul electoral. În redactarea noului Cod penal, sunt incriminate: împiedicarea exercitării drepturilor electorale (art. 385), coruperea alegătorilor (art. 386), frauda la vot (art. 387), frauda la votul electronic (art. 388), violarea confidențialității votului (art. 389), nerespectarea regimului urnei de vot (art. 390), precum și falsificarea documentelor și evidențelor electorale (art. 391). Dispozițiile articolelor menționate se aplică în mod corespunzător în cazul faptelor săvârșite cu prilejul unui referendum (art. 392).

Datorită importanței decisive (sau cel puțin nominale) a votului cetățenilor într-un stat democratic, se cuvine reevaluată constant constituționalitatea modului concret de structurare și funcționare al majorității instituțiilor politice. Soluții legislative demult încetățenite pot fi repuse în discuție și apreciate după standarde mai exigente. În acest sens, se poate aprecia că stipularea unui prag electoral (în prezent de 5% pentru partide la alegerile parlamentare și de 3% la cele europene) este în conflict cu egalitatea în drepturi a cetățenilor și cu egalitatea de șanse a partidelor politice în competiția electorală.[1]

[1] În acest sens, la 26 februarie 2014, Curtea Constituțională Federală a Germaniei a stabilit că dispozițiile referitoare la un prag electoral de 3% nu sunt, în actualele circumstanțe, compatibile cu

Încălcarea dreptului la vot se poate produce nu numai prin stipularea prin legea electorală a unor interdicții sau limitări privind anumite categorii de persoane. Organizarea deficitară a procesului electoral, stabilirea unui număr necorespunzător de secții de votare, personalul insuficient sau numărul prea mic de ştampile ori de buletine de vot, sau refuzul nejustificat de a prelungi durata alegerilor în secțiile prea aglomerate pot duce la îngrădirea *de facto* a dreptului la vot. Cele două tururi de scrutin ale alegerilor prezidențiale din 2014 au demonstrat elocvent gravitatea acestei probleme. Multe din secțiile de vot din străinătate au fost asaltate de un număr impresionant de cetățeni români, dornici să voteze contra candidatului guvernamental, în condițiile în care Guvernul s-a străduit prin măsuri stângace să obstrucționeze accesul la urne al unei categorii de alegători pe care o ştia ostilă.

XIV. Dreptul de a fi ales

Dreptul de a fi ales[1] este reglementat în art. 37 şi 38 din Constituție (în cel din urmă caz, doar în privința alegerii în Parlamentul European).

Pentru a candida în alegerile parlamentare, prezidențiale sau locale, o persoană trebuie să îndeplinească următoarele condiții:

- să aibă cetățenia română (în privința alegerilor locale, pot candida şi cetățenii UE, în cazul aderării noastre la Uniune);
- să aibă drept de vot, în sensul dispozițiilor art. 36 din Constituție;
- să nu-i fie interzisă asocierea în partidele politice conform dispozițiilor art. 40 alin. (3);
- să fi împlinit la data alegerilor vârsta minimă de 23 de ani (pentru Camera Deputaților, 33 de ani pentru Senat şi 35 de ani pentru funcția de Preşedinte al României).

XV. Libertatea întrunirilor

Libertatea întrunirilor[2] reprezintă o **componentă importantă a libertății politice**, fiind inseparabilă de ideea de democrație parlamentară. Ea este **legată de libertatea de exprimare**; prezența unui mare număr de persoane într-un anumit loc, care înțeleg să demonstreze pentru a susține un anumit proiect, o idee sau revendicare concretă ori pentru a combate o anumită măsură a autorităților sau pur şi simplu pentru a atrage atenția asupra unei evoluții sau a unui eveniment de natură a suscita îngrijorare are o forță persuasivă considerabilă. Pe plan simbolic,

---

Legea Fundamentală (vezi BVerfG, 2 BvE 2/13 vom 26.2.2014, Absatz-Nr. (1-86), http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20140226_2bve000213.html).

[1] S.E. TĂNĂSESCU, ŞT. DEACONU, Comentarii la art. 37 şi 38, în MURARU, TĂNĂSESCU, *Constituția României*, pp. 341-370, respectiv pp. 353-357.

[2] S. RĂDULEȚU, *Libertăți*..., pp. 275-286; SELEJAN-GUȚAN, *Protecția* ..., pp. 189-193.

o întrunire sau o demonstrație reprezintă o ocupare fie și temporară a scenei publice de către susținătorii anumitor concepții, proiecte, soluții sau interese concrete, cu pretenția de a reflecta interesul general și cu vocația de a deveni voință generală a societății. Ea atestă că, pentru unii cetățeni, atitudinea față de o problemă concretă înseamnă mai mult decât o opinie călduță manifestată într-o conversație la cafenea sau berărie, mai mult decât un vot exprimat sub protecția anonimatului, constituind un motiv suficient de important pentru a ieși în stradă. Participarea masivă la o demonstrație transmite un semnal important conducătorilor politici, în sensul că o anumită decizie este aprobată sau dezaprobată de o parte importantă a societății. Chiar și o demonstrație de mici dimensiuni este de natură a semnala opiniei publice importanța crescândă a unei probleme, până atunci poate ignorată. Impactul unei demonstrații sau întruniri depinde firește de modul organizării sale, de felul în care organizatorii și participanții înțeleg să-și formuleze și să transmită mesajul.

Libertatea întrunirilor este legată și de **dreptul la asociere**[1]. Atât asociația, cât și întrunirea presupun participarea mai multor persoane, animate de scopuri sau interese comune ori măcar compatibile, precum și un anumit grad de organizare. În cazul întrunirilor însă, obiectivele comune sunt în general punctuale și temporare, iar organizarea are un caracter *ad hoc*. Asociațiile presupun o organizare stabilă și permanentă; obiectivele lor sunt de regulă mai generale și implică o anumită structurare doctrinară sau chiar elaborarea unor concepții ideologice ori aderarea la ideologii deja existente.

Libertatea întrunirilor nu este însă necondiționată. Este necesar ca participanții la întrunire, miting și demonstrație să nu aibă asupra lor nici un fel de arme și ca întrunirea să se desfășoare pașnic. Implicit, autoritățile pot refuza acceptul pentru ținerea unei demonstrații într-un loc public atunci când există probe sau indicii temeinice în legătură cu posibilitatea izbucnirii unor ciocniri sau violențe. O altă limitare a acestei libertăți vizează necesitățile de ordin practic ale desfășurării traficului rutier. Uneori, desfășurarea unei întruniri duce în mod deliberat la blocarea traficului, ca mijloc de a atrage atenția asupra mesajului și revendicărilor demonstranților. Demonstrația-maraton din Piața Universității în perioada aprilie-iunie 1990 constituie un exemplu în acest sens.[2] Găsirea unui echilibru rezonabil între interesele aflate în conflict, ale transmiterii mesajului de interes general susținut de demonstranți pe de o parte, și cele ținând de desfășurarea

[1] MURARU, TĂNĂSESCU I, pp. 216-218.

[2] Deși aveau obiective concrete și punctuale, demonstranții au fost percepuți – pe bună dreptate – drept contestatari ai sistemului ca atare. Revendicările lor vizau difuzarea pe postul public (unic pe atunci) de televiziune a unei casete cu înregistrarea unei convorbiri a conducătorilor FSN în noaptea de 22-23 decembrie, 1989 (în care conducătorii respectivi apăreau în altă lumină decât în versiunea oficială asupra Revoluției) și aplicarea punctului 8 al „Proclamației de la Timișoara" din 12 martie 1990, vizând „lustrația": interdicția pe 10 ani pentru activiștii PCR și angajații Securității de candida la alegeri și a ocupa funcții publice.

normală a traficului şi de menţinerea ordinii publice, pe de altă parte, este o problemă dificilă, care reclamă soluţii concrete, în raport de circumstanţele fiecărui caz în parte, neadmiţând soluţii generale şi abstracte.

Legiuitorul nostru constituant nu distinge între întrunirile publice şi cele private. Totuşi, s-ar putea admite un tratament distinct între aceste două categorii de întruniri; cele private, mai ales când se desfăşoară într-un spaţiu închis sunt mai puţin susceptibile de control din partea autorităţilor, în special în privinţa posibilităţii de a interveni în forţă pentru a le pune capăt. Pe de altă parte, în spaţiul public, credem că necesitatea devierii traficului şi luarea în calcul a unor dificultăţi în circulaţia rutieră trebuie apreciate în mod diferit în cazul unei demonstraţii a membrilor unui sindicat sau a unei organizaţii politice decât în cazul căsătoriei sau a unui alt eveniment fericit şi televizat din viaţa unei vedete.

XVI. Dreptul de asociere

Dreptul de asociere[1] este alături de libertatea cuvântului şi libertatea întrunirilor un corolar al liberalismului şi a democraţiei parlamentare. El lipseşte în democraţiile bazate cu preponderenţă pe identitate (între guvernanţi şi guvernaţi) decât pe reprezentare[2]. Această din urmă concepţie, ilustrată cel mai bine de opera lui Rousseau, presupune existenţa unei societăţi omogene, în care voinţa generală se manifestă prin votul direct al cetăţenilor, fără intervenţia unui corp intermediar. Libertatea de asociere nu este menţionată în Declaraţia franceză a drepturilor omului şi cetăţeanului, fapt explicabil prin trăsătura individualistă a concepţiei dominante a drepturilor omului în epoca Revoluţiei franceze[3].

Legea noastră fundamentală consacră libertatea de asociere a cetăţenilor în partide politice, în sindicate, în patronate şi în alte forme de asociere [art. 40 alin. (1)].

Textul constituţional pare a limita dreptul de asociere la sfera persoanelor având cetăţenia română. Aceste dispoziţii trebuie însă interpretate în acord cu cele ale art. 11 CvEDO, privitoare la libertatea de întrunire şi de asociere[4]. Prin urmare, de libertatea de asociere beneficiază orice persoană, mai puţin în cazul asocierii în partide politice. Exercitarea dreptului de asociere nu este condiţionată de existenţa unei legi care să o reglementeze. Fireşte, recunoaşterea anumitor efecte juridice ale asocierii, în special a personalităţii juridice a asociaţiei, depinde de

---

[1] S. RĂDULEŢU, *Libertăţi...*, pp. 275-286. SELEJAN-GUŢAN, *Protecţia ...*, pp. 189-193.

[2] Am folosit terminologia şi criteriile elaborate de C. SCHMITT, în *VL*, pp. 204 şi urm.

[3] Vezi J. ROBERT, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, cinquième edition, avec la collaboration de Jean Duffar, Montchrestien, Paris, 1993, p. 44.

[4] Articolul menţionat prevede în alin. (1) că „[o]rice persoană are dreptul la libertatea de întrunire paşnică şi la libertatea de asociere, inclusiv dreptul de a constitui cu alţii sindicate şi de a se afilia la sindicate pentru apărarea intereselor sale".

existența unor reglementări. Asociația ca atare nu are însă nevoie de o permisiune specială a legiuitorului pentru a ființa în mod efectiv. Legea stabilește doar limitele exercițiului acestui drept, putând condiționa înregistrarea anumitor asociații de îndeplinirea anumitor condiții și proceduri. Este semnificativ în acest sens că anumite partide politice (printre care și PNȚCD) s-au înființat în România post-decembristă înainte de emiterea Decretului-lege nr. 8/31 decembrie 1989 al Consiliului FSN privind „înregistrarea și funcționarea partidelor politice și a organizațiilor obștești în România"[1]. O asemenea reglementare precizează condițiile și formele de exercitare a dreptului de asociere, dar nu „acordă" sau creează dreptul ca atare; acest drept este o consecință a libertății câștigate prin Revoluția din decembrie, neputând fi „octroiat" de către stat. Sunt prin urmare lipsite de temei susținerile unor politicieni care-și revendică meritele instituirii pluralismului politic în România, în măsura în care argumentează aceasta prin faptul că au contribuit la decizia emiterii decretului-lege menționat, care, după cum am precizat nu putea avea alt efect decât stabilirea anumitor limite ale unui drept deja existent.

În momentul de față, condițiile de înregistrare ale unui partid politic sunt prevăzute de Legea nr. 14/2003 a partidelor politice, care înlocuiește mai vechea Lege nr. 27/1996. Înregistrarea partidelor politice se face la Tribunalul București, după verificarea de către această instanță, în urma unei proceduri necontencioase, a îndeplinirii condițiilor legale de înființare. Aceste condiții sunt de ordin negativ [să nu contravină valorilor constituționale menționate în art. 40 alin. (2)][2], dar și pozitiv. Una din condițiile controversate privind înființarea unui partid politic este stabilirea unui număr minim de membri fondatori; legea în vigoare stabilește acest număr la 25.000 (după ce Legea nr. 27/1996 îl stabilise la 10.000). Membrii fondatori trebuie să provină din cel puțin 18 județe ale țării, dar nu mai puțin de 700 din fiecare din aceste județe. La prima vedere, un prag atât de ridicat prezintă avantajul eliminării din viața politică a grupărilor puțin semnificative, efemere și nereprezentative. Într-o anumită măsură se poate afirma că sunt eliminate din jocul politic partidele extremiste, care au de obicei, în faza de început, un număr foarte redus de aderenți. Totuși, un asemenea prag ridicat are consecința „închiderii" jocului politic. În loc să fie încurajați cei nemulțumiți de sistemul social și politic existent să încerce să-l schimbe urmând regulile jocului democratic, convingându-i pe concetățeni de relevanța și utilitatea mesajului și a soluțiilor lor, în condițiile în care li se oferă o șansă rezonabilă de a participa activ pe scena politică pentru a se integra treptat în sistem, sunt excluși din start din competiția politică și îndemnați tacit să recurgă la moduri extreme pentru a-și exprima revolta.

---

[1] M. Of. nr. 9 din 31 decembrie 1989.

[2] Textul menționat stabilește că „[p]artidele sau organizațiile care, prin scopurile ori prin activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept ori a suveranității, a integrității sau a a independenței României sunt neconstituționale".

Dreptul la asociere în partide politice nu este recunoscut anumitor categorii de persoane, menționate în art. 40 alin. (3): judecătorii Curții Constituționale, avocații poporului, magistrații, membrii activi ai armatei, polițiștii și alte categorii de funcționari publici stabilite prin lege organică. Caracterul imparțial și apolitic al anumitor instituții ale statului (justiția, armata, forțele de ordine) nu poate fi menținut în mod credibil decât prin excluderea din jocul politic a demnitarilor și a funcționarilor care își desfășoară activitatea în cadrul acestora. Enumerarea din acest text are un caracter deschis, lăsând la latitudinea legiuitorului organic stabilirea altor categorii de persoane cărora să le fie interzisă asocierea în partide politice. Excluderea îi vizează însă numai pe funcționarii publici; legiuitorul organic nu poate interzice unor persoane care nu sunt funcționari publici să devină membri ai unui partid politic.

Anumite instituții sunt de asemenea destul de rezervate față de implicarea membrilor lor în jocul politic. Este vorba în primul rând de biserică. Biserica nu este o instituție a statului[1]; statul nu poate exclude personalul de cult și cu atât mai puțin pe membri unui cult religios de la dreptul de asociere în partide politice. Pe de altă parte, în virtutea autonomiei ecleziastice, interdicția de aderare la un partid politic poate fi decisă de către biserică în privința preoților, de exemplu atunci când apreciază că afilierea politică ar dăuna credibilității reprezentanților cultului sau chiar cultului în ansamblu. În acest caz, nu avem de-a face cu o încălcare a dreptului la asociere, în primul rând pentru că drepturile fundamentale leagă statul și nu organizațiile nestatale și în al doilea rând, pentru că biserica nu are puterea să interzică unei persoane să intre într-un partid politic, ci doar posibilitatea de a-l determina să opteze între calitatea de membru al unui partid și cea de slujitor al său. Atitudinea de distanțare și rezervă față de mizele și disputele pasagere ale actorilor lumii seculare a reprezentat de altfel o constantă în atitudinea bisericii, care nu s-a implicat decât atunci când a apreciat că turbulențele vieții politice îi afectează sau îi pun în pericol misiunea spirituală (și nici atunci întotdeauna, din păcate). Prin urmare, interdicția, toleranța sau încurajarea expresă a participării oficianților unui cult la viața politică, inclusiv prin înscrierea în partide politice, ține de evaluarea concretă a ierarhilor acestuia și de puterea lor decizională (în a cărei exercitare nu sunt firește infailibili) și nu privește nicidecum statul.

Constituția mai interzice și asociațiile cu caracter secret [art. 40 alin. (4)]. Asociațiile nu pot fi constituite în scopuri contrare legii. Din împrejurarea că legea fundamentală prevede [în art. 40 alin. (2)] doar cazurile în care un partid politic este neconstituțional nu trebuie dedus faptul că libertatea de asociere nu cunoaște alte limite. Orice asociație contrară legii, bunelor moravuri sau siguranței naționale poate fi desființată, pentru aceasta fiind suficiente dispozițiile legii[2]. Firește, într-o

[1] Deși statutul personalului de cult și salarizarea acestuia sunt reglementate prin lege.

[2] Excepție fac partidele politice: desființarea lor se face prin decizie a Curții Constituționale de constatare a neconstituționalității, pronunțată în baza art. 146 lit. k) din legea noastră fundamentală.

asemenea situație autoritățile trebuie să dovedească scopul sau acțiunile ilicite ale asociației. În cazul asociațiilor secrete, o asemenea probă este foarte greu de făcut, drept care legiuitorul constituant le interzice pur și simplu, oricare ar fi obiectivele lor sau valorile promovate de ele.

XVII. Dreptul de petiționare

Dreptul de petiționare constituie, împreună cu dreptul la acces în justiție, o garanție a celorlalte drepturi consacrate în legea fundamentală, a tuturor drepturilor subiective în general, dar și a intereselor recunoscute de lege.

Conform art. 51 alin. (1) din Constituție, cetățenii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții, formulate numai în numele semnatarilor.

Prin petiție înțelegem orice cerere, reclamația, sesizarea sau propunerea formulată prin scris sau prin poștă electronică, pe care un cetățean sau o organizație legal constituită o poate adresa autorităților și instituțiilor publice, centrale sau locale. În această categorie intră și serviciile publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale, companiile și societățile naționale, societățile comerciale de interes național sau local, precum și regiile autonome.[1] Petițiile pot avea prin urmare mai multe forme concrete: cereri, reclamații, sesizări sau propuneri.[2]

Constituția nu cuprinde prevederi referitoare la obiectul petițiilor. În mod evident, petițiile pot privi drepturi subiective – inclusiv drepturi fundamentale – ale semnatarilor. În principiu, nu sunt excluse nici drepturile a căror existență sau întindere formează obiect al unui litigiu judiciar sau sunt realizabile prin justiție, dar în practică rezultatul unei asemenea petiții nu va consta în altceva decât în recomandarea autorității ca semnatarul petiției să se adreseze instanței sau, respectiv, să aștepte decizia acesteia ori să exercite căile de atac prevăzute de lege, în cazul unei soluții nefavorabile.

Autoritățile și instituțiile publice sunt obligate să-și organizeze un compartiment distinct pentru relații cu publicul, având și atribuția primirii și înregistrării petițiilor; petițiile greșit îndreptate trebuie trimise autorităților în atribuțiile cărora intră rezolvarea acestora. Nu se iau în considerare petițiile anonime și nici cele care nu au menționate toate datele de identitate ale petentului. Conform art. 8 din O.G. nr. 27/2002, termenul în care o autoritate sau instituție publică trebuie să răspundă unei petiții este de 30 de zile; acest termen poate fi prelungit cu cel mult 15 zile, în cazul în care aspectele sesizate de petiție necesită o cercetare mai amănunțită

[1] Vezi art. 2 din O.G. nr. 27/30 ianuarie 2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor (M. Of. nr. 84 din 1 februarie 2002), în redactarea rezultată în urma modificării prin Legea nr. 233/2002 (M. Of. nr. 296 din 30 aprilie 2002), privind aprobarea acestei ordonanțe.

[2] Vezi și MURARU, TĂNĂSESCU I, p. 222.

(art. 9 din acelaşi act normativ). Încălcarea dispoziţiilor legale privitoare la soluţionarea petiţiilor atrage răspunderea disciplinară a funcţionarilor vinovaţi.

Petiţiile sunt scutite de taxă de timbru. Soluţionarea petiţiilor implică în esenţă obligaţia de a comunica petentului, în termenul legal, soluţia cererii sale, indiferent dacă această soluţie este pozitivă sau negativă. Petentul poate însă reveni, invocând eventual elemente şi circumstanţe noi.

XVIII. Liberul acces la justiţie

1. Liberul acces la justiţie[1] constituie cea mai importantă garanţie a respectării drepturilor subiective. În măsura în care autor al încălcării este statul, accesul la justiţie reprezintă şi o garanţie a respectării drepturilor şi libertăţilor fundamentale. Pe de altă parte, acest drept operează în privinţa tuturor încălcărilor unor drepturi subiective, deci şi împotriva unor persoane fizice sau a unor persoane juridice de drept privat.

Dispoziţiile constituţionale în materie se găsesc în art. 21 (în privinţa accesului în justiţie în general), în art. 52 (referitor la vătămarea unor drepturi de către o autoritate publică), precum şi în art. 146 lit. d), în ceea ce priveşte încălcarea unor drepturi subiective prin legi sau ordonanţe neconstituţionale.

Realizarea prin justiţie a drepturilor subiective constituie o exigenţă importantă a statului de drept; o tendinţa constantă în evoluţia acestui principiu a reprezentat-o fenomenul de „judiciarizare" a dreptului. Un drept subiectiv este pe deplin garantat în cazul în care existenţa şi întinderea sa poate fi constatată, în caz de litigiu, printr-o procedură bazată pe contradictorialitate, imparţialitate, publicitate şi garantarea dreptului la apărare. A consacra formal drepturi subiective lăsându-le apoi la discreţia autorităţilor executive, fără nici o posibilitate efectivă de contestare a eventualelor abuzuri constituie o practică absolut incompatibilă cu ideea de stat de drept; de asemenea, instituirea unor proceduri scumpe, greoaie şi îndelungate pentru apărarea drepturilor subiective echivalează cu golirea de conţinut a acestor drepturi.

Art. 21 din legea noastră fundamentală stabileşte că orice persoană se poate adresa justiţiei pentru apărarea drepturilor, a libertăţilor şi a intereselor sale legitime [alin. (1)]; exercitarea acestui drept nu poate fi îngrădită de nici o lege [alin. (2)]. Dispoziţiile constituţionale protejează prin urmare şi interesele legitime ale persoanei. Ce reprezintă, într-un anumit caz concret, un interes legitim se va determina de către instanţă, în raport de toate circumstanţele cazului respectiv. Important este că reclamantul nu trebuie să dovedească întotdeauna existenţa unei reglementări legale care să-i confere un drept subiectiv; uneori este suficient să

[1] Vezi T. DRĂGANU, *Liberul acces în justiţie*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002; MURARU, TĂNĂSESCU I, pp. 163-164 şi 223-224.

probeze existența unui prejudiciu, pentru care va obține o reparație, dacă instanța consideră că-i afectează un interes legitim.

Accesul la justiție nu implică gratuitate. Spre deosebire de activitatea de soluționare a petițiilor, unde autorităților le revin în esență doar obligații privind înregistrarea petiției, examinarea – fie și superficială – a conținutului său și comunicarea în termenul legal a soluției, sesizarea unei instanțe judecătorești are efecte importante. Procedura în fața unei asemenea instanțe este reglementată în detaliu prin lege (Codul de procedură civilă și Codul de procedură penală), legiuitorul garantând în tot cursul procesului dreptul la apărare al părților; principiile contradictorialității, disponibilității și rolului activ al instanței, celerității, al oralității și publicității sunt respectate cu rigoare, în tot cursul procesului. Soluționarea unei cereri în justiție, chiar în cazul unei spețe simple, implică o activitate laborioasă și deseori costisitoare. Aceste costuri sunt suportate în procesele civile de reclamant, prin taxa de timbru; el va putea recupera, total sau parțial, cheltuielile de judecată în cazul în care cererea sa principală este admisă.

Părțile au drept la un proces echitabil și la soluționarea cauzei într-un termen rezonabil [art. 21 alin. (3)]. Inserată în 2003, ca urmare a revizuirii Constituției, această dispoziție trebuie interpretată în conformitate cu prevederile art. 6 alin. (1) CvEDO, conform cărora „[o]rice persoană are dreptul la judecarea într-un termen rezonabil a cauzei sale, de către o instanță independentă și imparțială, instituită prin lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptate împotriva sa." Noțiunea de „termen rezonabil" nu este definită și nici nu este susceptibilă de o determinare exactă. Ceea ce se poate stabili cu certitudine este încălcarea cerinței unui termen rezonabil, și aceasta în raport de natura și circumstanțele concrete ale fiecărui caz în parte. Anumite elemente specifice unei proceduri judiciare, precum garanția riguroasă a dreptului la apărare, citarea părților, acordarea unor termene pentru prezentarea unor probe sau angajarea unui apărător ori pentru studierea dosarului de către acesta din urmă, fac ca exigența termenului rezonabil să nu fie chiar atât de ușor de respectat.

Legea noastră fundamentală mai prevede existența unor jurisdicții speciale administrative: acestea sunt facultative și gratuite (art. 21 alin. ultim). Acestea au un rol important în descongestionarea activității instanțelor, iar gratuitatea constituie o modalitate de a încuraja utilizarea lor.[1]

2. Un aspect de esențial al accesului la justiție constă în posibilitatea intentării unei acțiuni contra autorităților. Conform art. 52 alin. (1), persoana vătămată într-un drept subiectiv sau un interes legitim, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățit să obțină recunoaș-

[1] E.S. TĂNĂSESCU, Comentariu la art. 21, în CONSTANTINESCU, IORGOVAN, MURARU, TĂNĂSESCU, *Constituția* ..., pp. 32-35, la p. 34.

terea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului şi repararea pagubei. Nu este necesar ca actul să fie ilegal sau, mai exact, să se probeze contrarietatea actului administrativ faţă de un text al legii; este suficient ca actul să producă un prejudiciu unei persoane. De dispoziţiile acestui text se pot prevala atât persoanele fizice, cât şi cele juridice. Nu este necesar ca actul să fie adoptat de o autoritate administrativă; relevantă este natura actului, nu şi natura organului emitent.

Condiţiile şi limitele exercitării acestui drept sunt stabilite prin lege organică [art. 52 alin. (2)]. Legea relevantă în materie este Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ,[1] care înlocuieşte mai vechea Lege nr. 29/1990. Conform noii legi, acţiunea în contencios administrativ poate fi introdusă nu numai de persoana vătămată, ci şi de Avocatul Poporului, de Ministerul Public, de prefect sau de Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici (art. 1 din lege). Legea mai prevede posibilitatea atacării în contencios administrativ a dispoziţiilor neconstituţionale din ordonanţele Guvernului (art. 9 din acelaşi act normativ). Anumite categorii de acte administrative sunt însă exceptate de la controlul judecătoresc pe calea acţiunii în contencios administrativ. Astfel, prin dispoziţiile art. 126 alin. (6) fraza 1, Constituţia lasă posibilitatea legiuitorului să excepteze actele care privesc raporturile Parlamentului cu Guvernul precum şi actele de comandament cu caracter militar de la această formă de control. Legea nr. 544/2004 dispune în mod expres exceptarea acestor categorii de acte de la contenciosul administrativ (art. 5)[2].

Legea noastră fundamentală mai stabileşte şi răspunderea statului pentru prejudiciile cauzate din erorile judiciare. Răspunderea este stabilită în condiţiile legii, şi nu înlătură răspunderea magistraţilor care şi-au exercitat funcţia cu

---

[1] M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

[2] În opinia lui Corneliu Liviu Popescu, inserând în legea fundamentală dispoziţiile aflate actualmente în art. 126 alin. (6) fraza 1, legea de revizuire a Constituţiei devine neconstituţională, fiind adoptată cu încălcarea dispoziţiilor art. 148, alin. (2) – art. 152 alin. (2), în noua numerotare (C.-L. POPESCU, *Neconstituţionalitatea revizuirii constituţionale purtând asupra suprimării unor garanţii constituţionale ale drepturilor omului*, în RRDO nr. 27/2003, pp. 10-54, în special pp. 11-29). Dispoziţiile menţionate permit excluderea de sub incidenţa controlului judecătoresc a actelor privind raporturile cu Parlamentul precum şi a actelor de comandament cu caracter militar, reprezentând o restrângere a accesului la justiţie, consacrat în art. 21 din Constituţie. Rezervele autorului sunt în bună măsură justificate (chiar dacă nu considerăm dispoziţiile menţionate ca neconstituţionale); există riscul ca spaţiul discreţionar lăsat la dispoziţia executivului să poată fi utilizat în mod abuziv. Totuşi, prin definirea strictă a noţiunii de act de comandament cu caracter militar [„actul administrativ referitor la problemele strict militare ale activităţii din cadrul forţelor armate, specifice organizării militare, care presupun dreptul comandanţilor de a da ordine subordonaţilor în aspecte privitoare la conducerea trupei, în timp de pace sau război, sau, după caz, la îndeplinirea serviciului militar", în art. 2 lit. j) din Legea nr. 544/2004], acest risc este sensibil diminuat.

rea-credință sau gravă neglijență [art. 52 alin. (2)]. De data aceasta este vorba de prejudicii cauzate de acte ale puterii judecătorești. Magistrații din vina cărora s-a produs eroarea judiciară răspund doar în cazul relei credințe sau al culpei grave; stipularea răspunderii pentru celelalte situații ar contraveni principiului independenței justiției.

§34. Proprietatea şi ordinea economică

I. Considerații generale

Proprietatea constituie un domeniu deosebit de important al sferei libertății individuale, exclusă de la ingerințele nejustificate ale statului. Libertatea individului în societate depinde în foarte mare măsură de capacitatea de a deveni proprietar şi de a exercita prerogativele proprietății.

Construcțiile doctrinare iusnaturaliste ale epocii moderne au acordat un loc important instituției proprietății în formarea societății civile. Pentru **Hugo Grotius**, originea proprietății rezidă în principal în ocupațiune[1], pe când în cazul lui **John Locke**, principalul izvor al acesteia este munca[2]. Diferența nu are doar semnificația unei controverse academice, ci implică şi consecințe de ordin practic în ceea ce privește poziția juridică şi morală a proprietarului şi posibilitatea unor ingerințe ale autorității în sfera proprietății individului. Atitudinea despre proprietate, privită ca sacră şi inviolabilă în epoca liberalismului şi a democrației parlamentare, este justificată în acest caz prin faptul că provine în principal din muncă, fiind un rezultat direct al eforturilor, sacrificiilor, inițiativei şi ingeniozității proprietarului, precum şi a disponibilității acestuia față de asumarea unor riscuri.

Declarațiile de drepturi ale omului din secolul al XVIII-lea, atât în America, precum şi în Franța, menționau proprietatea printre drepturile naturale fundamentale ale omului, alături de libertate, dreptul la rezistență sau de siguranța persoanei. Față de proprietate, statul modern apare în dublă ipostază: pe de o parte, el configurează „din interior" această instituție, reglementând prin lege (de obicei în Codul civil)[3] modurile de dobândire, menținere şi transmitere a proprietății, stabilind

[1] H. GROTIUS, *Despre dreptul războiului şi al păcii*, Cartea a II-a, Capitolul II, secțiunea a II-a, ediția citată la pp. 235-238. Trecerea bunurilor în proprietate s-a făcut printr-o convenție, fie expresă „ca de pildă prin împărțeală" fie tacită, prin ocupațiune (loc. cit., II, II, II, 4, la p. 237). Practic însă ocupațiunea este modul cel mai important de instituire a proprietății, în special asupra pământului. Vezi în continuare, secțiunea a IV-a a Capitolului II din Cartea a II-a, la pp. 239-240.

[2] J. LOCKE, *Al doilea tratat despre cârmuire*, Capitolul V, §§ 25-51, ediția citată, pp. 67-82, în special § 36 (pp. 73-74 din ediția citată).

[3] Conform art. 555 alin. (1) NCC, „Proprietatea privată este dreptul titularului de a poseda, folosi şi dispune de un bun în mod absolut, exclusiv şi perpetuu, în limitele stabilite de lege."

totodată limitele şi sarcinile ei, atât faţă de societate, cât şi faţă de alţi proprietari, iar, pe de altă parte, el apare „din exterior" ca entitate potenţial agresivă, pe care constituţia trebuie să-l limiteze în tendinţele sale de ingerinţă nejustificată în sfera libertăţii şi proprietăţii individuale. Situaţia nu apare atât de paradoxală, dacă avem în vedere faptul că, în prima ipostază, statul se manifestă prin norme generale, în principiu aceleaşi pentru toţi, pe când, în cea de-a doua, el acţionează pe calea unor acte individuale, de regulă prin autorităţile executive, confiscând sau grevând proprietatea anumitor persoane. Teoretic, un stat poate greva în mod egal proprietatea tuturor, caz în care garanţiile constituţionale sunt ineficiente, dar este puţin probabil ca un asemenea caz să survină vreodată datorită costurilor politice şi impopularităţii inerente unei asemenea decizii[1]. Pericolul la adresa proprietăţii vine mai ales din partea arbitrariului puterii executive. Prin confiscări, naţionalizări sau alte măsuri vexatorii, îndreptate de multe ori contra rivalilor politici sau susţinătorilor acestora ori contra unor categorii sociale sau profesionale – ori, mai grav, a unor grupuri religioase, etnice ori rasiale minoritare – aparent cu motivaţia a soluţionării unor probleme sociale, a reparării unor nedreptăţi trecute sau a compensării celor defavorizaţi, deţinătorii puterii nu fac de multe ori altceva decât să se recompenseze pe ei înşişi, precum şi pe proprii lor complicii şi protejaţii.

Pericolele la adresa proprietăţii ce decurg din utilizarea interesată şi demagogică a nemulţumirilor sociale nu ne împiedică să ignorăm faptul că individualismul şi inegalităţile economice crescânde pericliteză chiar fundamentele politice ale democraţiei liberale: egalitatea politică şi libertatea persoanei. Constrângerea economică şi privaţiunile care decurg de aici lipsesc de conţinut libertăţile civile şi politice ale celui mai puţin avut. Frustrarea şi revolta produse de această situaţie ameninţă stabilitatea statului şi ordinea de drept. Aceste determinări au fost sesizate şi examinate – cu interpretări şi concluzii diferite – încă din secolul al XIX-lea de către **Lorenz von Stein** şi **Karl Marx**. Receptarea acestor probleme şi confruntarea cu acestea au determinat perceperea funcţiei şi a dimensiunilor sociale ale proprietăţii. Într-o formulare exemplară, art. 14 alin. (2) al Legii Fundamentale germane din 1949[2] stabileşte că „[p]roprietatea obligă. Folosinţa sa trebuie să servească în aceeaşi măsură binelui general".

---

[1] Avem în vedere cazul unei decizii bruşte şi deliberate, prin care toţi sau aproape toţi cetăţenii ar fi lipsiţi de o parte importantă a proprietăţii lor. Asemenea situaţii survin uneori, ca efect indirect al unor decizii pe alt plan; o politică inflaţionistă are exact asemenea consecinţe, ducând la o „expropriere la rece". În plus, statul modern, prin amploarea enormă a aparatului său administrativ şi prin dimensiunile sarcinilor fiscale decurgând de aici grevează asupra proprietăţii şi a veniturilor contribuabililor într-o manieră de neimaginat la începuturile modernităţii, sau chiar în secolul al XIX-lea.

[2] Precizăm că primul alineat al acestui text are un conţinut foarte asemănător cu art. 44 alin. (1) al Constituţiei române: „Proprietatea şi dreptul de moştenire sunt garantate. Conţinutul şi limitele acestor drepturi sunt determinate prin lege".

II. Garanția proprietății private

Constituția garantează dreptul de proprietate privată[1], ca și creanțele asupra statului. Conținutul și limitele acestui drept sunt stabilite prin lege [art. 44 alin. (1)]. Această dispoziție trebuie privită în conexiune cu prevederile art. 136 alin. ultim, conform cărora proprietatea privată este inviolabilă, în condițiile legii organice.[2]

Constituția face o distincție între proprietatea privată și proprietatea publică. Proprietatea publică este menționată în art. 136. Art. 44 alin. (1) menționează garantarea dreptului de proprietate; având în vedere însă că articolul respectiv este intitulat „Dreptul de proprietate privată", precum și faptul evident că drepturile fundamentale au ca titular indivizii[3], rezultă că textul respectiv are în vedere doar garantarea proprietății private[4].

Garanția proprietății private operează **în mod egal, indiferent de titular** [art. 44 alin. (2) fraza 1]. Textul legii fundamentale utilizează și termenul de „ocrotire", prevăzut în versiunea inițială din 1991, care însă nu menționa „garantarea". Termenul de „ocrotire" a proprietății private a suscitat critici și nemulțumiri, în special în presă și în lumea politică. O inițiativă liberală din 1999 de revizuire a Constituției a avut ca obiect tocmai înlocuirea acestui cuvânt. În opinia criticilor, acest termen amintea de terminologia „constituțiilor" comuniste[5]. Deși discutabil, termenul respectiv nu afectează spiritul și efectele practice ale acestei dispoziții, care depind de ansamblul celorlalte reglementări din textul legii fundamentale, precum și de circumstanțele politice concrete și de voința politică a societății; cel mult dăunează într-o oarecare măsură efectelor pe plan estetic și stilistic ale textului constituțional.

---

[1] S. RĂDULEȚU, *Libertăți...*, 2008, pp. 287-355; SELEJAN-GUȚAN, *Protecția ...*, pp. 204-214.

[2] Formularea acestui text este rezultatul revizuirii din 2003. Anterior, dispoziția corespunzătoare (art. 135, alin. ultim, în vechea redactare) prevedea inviolabilitatea proprietății private în condițiile legii. Cerința stabilirii „inviolabilității proprietății" prin lege organică – în raport cu împrejurarea stabilirii prin lege a conținutului și limitelor dreptului de proprietate precum și a condițiilor exproprierii [art. 44 alin. (1) și (3)] – are, în opinia noastră, consecința practică a obligativității adoptării unei măsuri generale privative de proprietate (de exemplu, naționalizarea sau „socializarea") doar pe calea legii organice.

[3] Și, într-o anumită măsură, și persoanele juridice de drept privat (iar în anumite sisteme, precum cel german, se admite uneori că titulari ai drepturilor fundamentale pot fi chiar și persoanele juridice de drept public); totuși acest lucru nu afectează validitatea concluziilor noastre. Esențial este că adresantul obligației care decurge dintr-un drept fundamental este întotdeauna statul.

[4] Vezi, pentru o analiză mai aprofundată, DRĂGANU I, p. 166.

[5] Art. 10 alin. (2) al Constituției din 21 august 1965 prevedea că „ [s]tatul sprijină cooperativele agricole de producție și ocrotește proprietatea lor. De asemenea, statul sprijină celelalte organizații cooperatiste și ocrotește proprietatea lor". Art. 10 alin. (1) fraza a 2-a din Constituția din 27 septembrie 1952 prevedea că „[s]tatul ocrotește dreptul de proprietate particulară asupra pământului a țăranilor cu gospodării mici și mijlocii, pe baza legilor în vigoare".

Îndepărtându-se de concepția actelor constituționale comuniste, care menționau pe bază de descrieri și enumerări minuțioase formele proprietății – socialistă (de stat și cooperatistă), particulară și personală – dintre care unele erau „sprijinite" și „ocrotite" de stat, constituantul din 1991 respinge explicit orice fel de preferință, prevăzând garantarea (și „ocrotirea") în mod egal a proprietății private, indiferent de titular.

Garanția proprietății contra ingerințelor statului are anumite limite imanente, menționate deja din secolul al XVII-lea de **Pufendorf**; autorul german preciza că statul poate preleva din proprietatea individului în trei moduri: prin impozite și taxe, prin exproprieri și prin împrumuturi forțate. Patrimoniul în privința căruia este **operează garanția proprietății** este cel ce rămâne individului **după prelevarea impozitelor, a contribuțiilor și a taxelor** datorate statului. Nu se poate invoca garanția constituțională a dreptului de proprietate pentru a refuza plata contribuțiilor fiscale. Pe de altă parte, în condițiile actuale, când statul realizează anumite politici sociale și economice, intervenind în economie prin pârghii de ordin financiar, stimulând sau descurajând anumite domenii de activitate și redistribuind venitul național, sarcinile fiscale grevează în mod considerabil asupra instituției proprietății, punând în pericol libertatea individului. Dreptul de proprietate poate fi lesne eviscerat prin diversele decizii pe plan financiar ale legiuitorului, mai precis a majorității parlamentare, interesată din motive politice și electorale de promovarea rapidă a propriilor obiective sociale. Limitele constituționale ale legislației fiscale privesc stabilirea prin lege – sau în condițiile legii, în cazul bugetelor locale – a impozitelor, taxelor și celorlalte contribuții fiscale [art. 139 alin. (1) și (2)], obligația respectării destinației sumelor reprezentând contribuții la anumite fonduri [art. 139 alin. (3)] și mai ales obligația justei așezări a sarcinilor fiscale [art. 56 alin. (2)].[1] Alte reguli constituționale generale, care să prevină pericolul golirii de conținut a garanției proprietății de către legiuitor prin adoptarea legislației financiare, ar fi greu de găsit și de formulat. Remediul constă în declararea neconstituționalității legilor care contravin în concret principiilor deja enunțate, ca în cazul unei decizii mai vechi a Curții Constituționale[2]. În acest

[1] Vezi I.M. COSTEA, *Curs de drept financiar*, ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, București, 2015, pp. 3 și urm.; I. CONDOR, Comentariu la art. 56, în MURARU, TĂNĂSESCU, *Constituția României*, pp. 553-561.

[2] Vezi decizia nr. 139/14 decembrie 1994 (M. Of. nr. 353 din 21 decembrie 1994), prin care Curtea declară neconstituționalitatea Legii privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 50/12 august 1994 privind instituirea unei taxe de trecere a frontierei în vederea constituirii unor resurse destinate protecției sociale. Curtea a considerat că legea respectivă instituie o restricție, cu caracter permanent al libertății circulației, reprezintă un impediment financiar în exercitarea dreptului la liberă circulație, eludând însă principiul proporționalității prevăzut în art. 49 (privind restrângerea exercițiului unor drepturi, corespunzând actualului art. 53) și constituie o măsură contrară principiului așezării juste a sarcinilor fiscale. Curtea nu a examinat legea sub aspectul unei eventuale ingerințe în sfera proprietății private.

domeniu, este recomandabilă o doză consistentă de „activism judiciar", în favoarea libertății individului.

III. Proprietatea asupra terenurilor

O importantă restricție, stipulată prin Constituție, a proprietății constă în **interdicția dobândirii proprietății private asupra terenurilor de către cetățenii străini și de către apatrizi.**[1] Interdicția privește atât persoanele fizice, cât și persoanele juridice având naționalitate străină. Naționalitatea unei persoane juridice se determină însă (în legislația majorității statelor europene) după criteriul locului înregistrării acestora. În consecință, o societate comercială controlată de investitori străini, înregistrată însă ca persoană juridică română, cu sediul în România, nu intră sub incidența textului constituțional menționat și poate dobândi terenuri în proprietate.[2] Revizuirea legii noastre fundamentale în octombrie 2003 a dus și la atenuarea acestei incapacități: străinii și apatrizii pot dobândi terenuri în România, însă numai în condițiile rezultate din aderarea României la Uniunea Europeană și din alte tratate internaționale la care România este parte, pe bază de reciprocitate, în condițiile prevăzute prin lege organică, precum și prin moștenire legală [art. 44 alin. (2) fraza a 2-a].

Legiuitorul organic a precizat recent[3] condițiile în care proprietatea asupra terenurilor poate fi dobândită de către străini și apatrizi.

Situația cea mai favorabilă o au cetățenii statelor membre ale Uniunii Europene, cu domiciliul într-un stat membru sau în România, apatrizii cu domiciliul într-un stat membru sau în România precum și persoanele juridice constituite în conformitate cu legislația unui stat membru al Uniunii; aceștia pot dobândi proprietatea asupra terenurilor în aceleași condiții cu cele prevăzute de lege pentru cetățenii români și pentru persoanele juridice române (art. 3 din Legea nr. 312/2005). Totuși, categoriile de subiecți menționate nu pot dobândi proprietatea asupra terenurilor agricole, pădurilor și terenurilor forestiere anterior împlinirii unui termen de 7 ani de la data aderării României la UE, cu excepția cazului în care sunt fermieri care desfășoară activități independente (art. 5 din lege). Rațiunea stipulării unui asemenea termen rezidă în interesul statului român de a împiedica achiziționarea masivă a terenurilor agricole și forestiere la prețuri mici, corespunzătoare performanțelor

---

[1] Interdicția era consacrată expres și direct în art. 41 alin. (2) fraza a 2-a, în vechea redactare a legii fundamentale. După revizuirea acesteia, ea rezultă *per a contrario* din formularea art. 44 alin. (2) fraza a doua a Constituției revizuite.

[2] Vezi, în acest sens, C.C., decizia nr. 73/16 aprilie 1997, M. Of. nr. 75 din 29 aprilie 1997, precum și în CDH, 1997, pp. 3-17.

[3] Vezi Legea nr. 312/10 noiembrie 2005 privind dobândirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor de către cetățenii străini și apatrizi, precum și de către persoanele juridice străine, M. Of. nr. 1008 din 14 noiembrie 2005.

economice şi nivelului de trai din prezent în agricultura românească, în condiţiile în care, în urma creşterii economice şi apropierii nivelului preţurilor faţă de cel din Uniune, este de aşteptat ca preţul acestor terenuri să crească în mod considerabil după câţiva ani. O asemenea creştere ar favoriza speculaţiile imobiliare şi profiturile disproporţionate ale unor cetăţeni din statele membre UE care ar putea fi tentaţi să utilizeze aceste circumstanţe în folos propriu; în plus este posibil ca vânzarea masivă a micilor proprietăţi agricole, urmată de creşterea spectaculoasă a preţului acestora să creeze un sentiment de insatisfacţie şi de frustrare în rândul populaţiei, mai ales în mediul rural, iar acest sentiment să fie asociat cu aderarea României la UE, afectând atitudinea cetăţenilor faţă de Uniune.

În cazul cetăţenilor unui stat membru UE care nu sunt rezidenţi în România, al apatrizilor nerezidenţi în România cu domiciliul într-un stat membru, precum şi al persoanelor juridice nerezidente, constituite în conformitate cu legislaţia unui stat membru, dreptul de proprietate asupra terenurilor pentru reşedinţe secundare, respectiv pentru sedii secundare, poate fi obţinut la împlinirea unui termen de 5 ani de la data aderării României la UE (art. 4 din aceeaşi lege).

Cetăţenii statelor terţe, precum şi apatrizii şi persoanele juridice aparţinând unor state terţe pot dobândi proprietatea asupra terenurilor în condiţiile reglementate prin tratate internaţionale, pe bază de reciprocitate. Aceste categorii de persoane nu pot dobândi însă proprietatea în condiţii mai favorabile decât cei din prima categorie (cetăţenii statelor membre UE precum şi persoanele juridice constituite în conformitate cu legislaţie unuia din aceste state)[1].

IV. Exproprierea şi naţionalizarea

Exproprierea este o măsură de trecere în proprietatea statului a unor bunuri imobile. Instituţia este cunoscută din cele mai vechi timpuri; o găsim consacrată explicit sau implicit în declaraţiile de drepturi de la sfârşitul secolului al XVIII-lea, precum şi în constituţiile care le-au urmat. Astfel Declaraţia de drepturi a statului Virginia (12 iunie 1776) stabileşte că poporul „are dreptul de a alege [reprezentanţii săi] şi nu poate fi supus taxării *şi nici privat de proprietatea sa pentru scopuri de interes public decât în baza propriului consimţământ sau al celui al reprezentanţilor săi aleşi astfel ...*" (s.n.)[2]. În epoca respectivă, prioritatea o constituia confirmarea dreptului exclusiv al reprezentanţei naţionale în privinţa stabilirii impozitelor, dar şi a puterii de a expropria. Exproprierea era posibilă, dar cu consimţământul reprezentanţilor aleşi ai poporului. O formulare explicită a condiţiilor şi limitelor

[1] Art. 6 din legea menţionată.

[2] În original: „the community have the right of suffrage and cannot be taxed or deprived of their property for public uses without their own consent or that of their representatives so elected (...)". Vezi versiunea electronică la http://www.yale.edu/lawweb/avalon. Pentru versiunea română: V. DUCULESCU et alii, *Crestomaţie...* , pp. 113-115, la p. 114.

exproprierii o întâlnim în Declarația franceză a drepturilor omului și cetățeanului: „Proprietatea [până în 1791: proprietățile, s.n.] constituie drept inviolabil și sacru; nimeni nu poate fi lipsit de el decât în cazul când necesitatea de ordin public, legal constatată, o cere, și atunci, sub rezerva unei juste și prealabile indemnizații"[1]. Această normă, în formulări identice sau apropiate se va regăsi în majoritatea constituțiilor din deceniile următoare. Astfel, Constituția română din 1866 stabilește în art. 19 alin. (2) că: „[n]imeni nu poate fi expropriat decât pentru cauză de utilitate publică, legalmente constatată, și după o dreaptă și prealabilă despăgubire".

Constituțiile secolului al XX-lea reține, în esență, aceleași principii în privința exproprierii. Mutația fundamentală s-a produs pe planul interpretării conceptului de utilitate publică. De asemenea, incidența considerabil mai mare a situațiilor care justifică exproprierea „pentru cauză de utilitate publică" în societatea contemporană (construcția de autostrăzi, aeroporturi, proiectele urbanistice de amploare etc.) face ca poziția *de facto* a proprietarului să fie în mare măsură alta în prezent față de cea existentă anterior.

Conform art. 44 alin. (3) din legea noastră fundamentală, „[n]imeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire". Este de remarcat că formularea acestui text – neafectat de revizuirea din 2003 – este identică practic cu cea a art. 19 alin. (2) din Constituția din 1866 și, respectiv, cu art. 17 alin. (3) al Constituției din 1923, fiind și foarte apropiată de cea a art. 16 alin. (4) fraza 1 din Constituția din 1938.

Legea nr. 33 din 27 mai 1944 privind „exproprierea pentru cauze de utilitate publică"[2] stabilește, în art. 2, o lungă listă de asemenea situații. Este vorba de „lucrările privind; prospecțiunile și explorările geologice; extracția și prelucrarea substanțelor minerale utile; instalații pentru producerea energiei electrice; căile de comunicație, deschiderea, alinierea și lărgirea străzilor; sistemele de alimentare cu energie electrică, telecomunicații, gaze, termoficare, apă, canalizare; instalații pentru protecția mediului; îndiguiri și regularizări de râuri, lacuri de acumulare pentru surse de apă și atenuarea viiturilor; derivații de debite pentru alimentări cu apă și pentru devierea viiturilor; stații hidrometeorologice, seismice și sisteme de avertizare și prevenire a fenomenelor naturale periculoase și de alarmare a populației; sisteme de irigații și desecări; lucrări de combatere a eroziunii în adâncime; clădirile și terenurile necesare construcțiilor de locuințe sociale și altor obiective sociale de învățământ, sănătate, cultură, sport, protecție și asistență socială, precum și de administrație publică și pentru autoritățile judecătorești; salvarea, protejarea și punerea în valoare a monumentelor, ansamblurilor și siturilor istorice, precum și a parcurilor naționale, rezervațiilor naturale și monumentelor naturii; prevenirea și înlăturarea urmărilor dezastrelor naturale – cutremure, inundații, alunecări de

[1] Pentru textul în limba română: V. DUCULESCU et alii, *Crestomație...*, pp. 116-117, la p. 117.

[2] M. Of. nr. 139 din 2 iunie 1994, republicată în M. Of. nr. 472 din 5 iulie 2011.

teren; apărarea țării, ordinea publică și siguranța națională". Lista nu este limitativă. Alineatul (2) al aceluiași articol prevede posibilitatea declarării prin lege a utilității publice, pentru fiecare caz în parte, și în alte situații.

Utilitatea publică se declară pentru lucrări de interes național și pentru lucrări de interes local (art. 5 din legea menționată); în primul caz ea este declarată de Guvern, iar în cel de-al doilea, de către consiliile județene și, respectiv, de către Consiliul General al Municipiului București; pentru lucrările de interes local desfășurate pe teritoriul a mai multor județe se va declara de către o comisie compusă din președinții consiliilor județene respective, Guvernul hotărând în caz de dezacord (art. 7 din aceeași lege).

Legea nr. 255 din 27 mai 2010[1] privind „exproprierea pentru cauze de utilitate publică necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local" stabilește în art. 2 stabilește caracterul de utilitate publică al unor lucrări privind construcția și reabilitare drumurilor, a lucrărilor privind gospodărirea apelor și amenajarea litoralului, a lucrărilor miniere sau a celor de amenajare a pârtiilor de schi.

Posibilitatea conferită statului prin legea fundamentală de a expropria proprietatea pentru cauze de utilitate publică nu implică o putere discreționară în această privință. Autoritățile trebuie să respecte **principiul proporționalității**:[2] inconvenientul impus proprietarului prin privarea de proprietate trebuie să fie în **proporție rezonabilă** cu interesul general urmărit prin actul de expropriere. Nu orice interes public justifică ingerința în sfera libertății individuale și a proprietății. Construcția unui chioșc de ziare este neîndoielnic o lucrare de interes public, dar nu justifică exproprierea unei părți din curtea exterioară a unei locuințe. În plus, exproprierea nu este justificată în cazul în care lucrarea poate fi realizată – cu costuri similare sau apropiate – pe terenuri pe care statul deja le deține sau atunci când, pentru realizarea obiectivului urmărit, este suficientă grevarea proprietății cu un drept real, de exemplu o servitute de trecere.

Despăgubirile în caz de expropriere sunt stabilite de comun acord cu proprietarul, iar în caz de divergență, urmează a fi stabilite de justiție [art. 44 alin. (6)]. Proprietarii au posibilitatea să se opună actului de expropriere prin întâmpinare adresată primarului din localitatea în care se situează imobilul ce urmează a fi expropriat (art. 14 din legea exproprierii); în caz de respingere a întâmpinării, cuantumul despăgubirilor va fi pronunțat de instanță (tribunalul în raza teritorială a căruia se găsește imobilul). După ce verifică legalitatea exproprierii, instanța ia act de învoiala părților și pronunță o hotărâre definitivă sau, în cazul în care părțile nu s-au învoit, dispune constituirea unei comisii de experți în vederea stabilirii

[1] M. Of. nr. 853 din 20 decembrie 2010.

[2] Vezi, pentru o discuție generală a principiului, M. ANDREESCU, *Principiul proporționalității în dreptul constituțional*, Ed. C.H. Beck, București, 2007.

despăgubirilor, hotărând pe baza rezultatului expertizei (art. 24-27 din legea menționată). Abia după îndeplinirea obligațiilor impuse expropriatorului prin hotărârea judecătorească se produce transferul dreptului de proprietate asupra bunurilor supuse exproprierii [art. 28 alin. (1) din aceeași lege].

Versiunea revizuită a textului constituțional cuprinde o **interdicție a naționalizării**, precum și a altor măsuri de trecere silită în proprietatea publică, dacă acestea au loc pe baza apartenenței sociale, etnice, religioase, politice sau de altă **natură discriminatorie** a titularilor [art. 44 alin. (4)]. Spre deosebire de expropriere, care are în vedere anumite lucrări de interes public și unde deposedarea proprietarului este consecința indirectă și nedorită, dar inevitabilă a acestor lucrări, naționalizarea constituie o măsură îndreptată direct și deliberat contra proprietății. Exproprierea privește aproape exclusiv terenurile pe când naționalizarea poate privi proprietatea asupra unor societăți comerciale, întreprinderi, bănci sau alți agenți economici ori asupra unor resurse ale subsolului, în cazul în care ele nu sunt deja, ca în țara noastră, declarate ca obiect exclusiv al dreptului de proprietate publică a statului [art. 136 alin. (3)]. Naționalizarea este o măsură generală, care afectează o categorie largă de proprietari, pe când exproprierea este de regulă[1] o măsură punctuală, care are efect asupra unui proprietar sau a unui număr restrâns de proprietari. În primul caz, criteriul pentru deposedare constă în natura proprietății deținute, pe când în cel de-al doilea el constă în anumite circumstanțe de loc și de timp ținând de împrejurarea că un anumit teren se găsește în zona destinată unor lucrări de interes public. Exproprierea are loc întotdeauna în baza unei despăgubiri, pe când în cazul naționalizării, textul constituțional nu prevede nici o formă de compensație[2]. În practica internațională – îndeosebi în statele lumii

[1] Reforma agrară de la sfârșitul primului război mondial (Legea nr. 3608/22 iulie 1921 privind reforma agrară din Bucovina (M. Of. nr. 93 din 30 iulie 1921); Legea nr. 3610/22 iulie 1921 privind reforma agrară din Transilvania, Banat și Crișana (M. Of. nr. 93 din 30 iulie 1921); Legea nr. 3093/14 iulie 1921 privind reforma agrară din Oltenia, Muntenia și Moldova și Dobrogea (M. Of. nr. 82 din 17 iulie 1921)) a reprezentat practic o naționalizare a proprietăților agricole de peste 100 ha. Formal, legile menționate prevăd exproprierea suprafețelor depășind 100 ha, dar practic măsura respectivă a afectat grav o clasă întreagă de proprietari, având considerabile efecte sociale, economice și politice. Deși a avut consecințe pozitive pe plan politic, detensionând relațiile în economia agrară și recompensând țărănimea care a dus greul războiului, reforma agrară a fost criticată atât în ceea ce privește utilitatea economică cât și sub aspectul drepturilor minorităților. În provinciile recent dobândite de România, marii proprietari erau de regulă membrii ai minorităților naționale, iar exproprierea terenurilor persoanelor juridice – în special a bisericilor – a afectat grav mai ales cultele romano-catolic, evanghelic-luteran și reformat-calvin (în condițiile în care Biserica Ortodoxă Română fusese deja spoliată prin secularizarea din 1863). Problema reformei agrare a stat în atenția comunității internaționale și a Societății Națiunilor în cursul anilor '20, fiind soluționată în urma unor îndelungate și laborioase negocieri.

[2] Totuși, poziția proprietarilor este apărată și în această situație, prin dispozițiile art. 1 din Protocolul adițional nr. 1 la CvEDO.

a treia şi în cele comuniste – naţionalizarea se face adesea fără despăgubire sau cu compensaţii disproporţionat de mici. De regulă, remediul constă în sancţiuni economice din partea statelor a căror cetăţenie o au (sau au dobândit-o între timp) cei afectaţi de măsurile de naţionalizare, prin care autorităţile statului care a luat asemenea măsuri sunt determinate să negocieze cu cei deposedaţi, pentru a stabili de comun acord anumite compensaţii.

Măsurile de trecere silită în proprietate a statului a unor categorii de bunuri (terenuri agricole, bogăţii ale subsolului, „mijloace de producţie", etc.) apar şi în democraţiile reprezentative. Denumirea preferată în aceste cazuri sunt „**socializare**" sau „**etatizare**". Prin socializare se urmăreşte nu schimbarea destinaţiei unor anumite bunuri concrete, ci schimbarea constituţiei economice a ţării.[1] Socializarea trebuie însă să fie dispusă prin lege care, în mod obligatoriu, va prevede şi modul de despăgubire şi cuantumul acesteia. În funcţie de voinţa politică şi de circumstanţele sociale şi economice, legiuitorul poate decide şi măsura simetric opusă socializării: **privatizarea**.

Opţiunea pentru o politică economică axată pe intervenţia şi controlul statului sau, dimpotrivă, pentru un grad ridicat de libertate a pieţei şi pentru o largă privatizare nu decurge din textul constituţional; legea fundamentală consacră doar libertatea economică (art. 45) şi principiul economiei de piaţă [art. 135 alin. (1)]. În anumite limite – foarte largi, de altfel – legiuitorul poate opta pentru o privatizare amplă a serviciilor publice sau pentru o implicare şi participare directă a statului în economie, în sectoare considerate strategice. Domenii precum producerea sau extragerea şi distribuirea energiei, a gazelor şi combustibililor, sistemul bancar (parţial), transporturile aeriene, navigaţia maritimă, poşta şi telefoanele pot fi rezervate activităţii statului, după cum pot fi lăsate în seama liberei iniţiative a agenţilor economici. Avantajele eficienţei mai mari şi a costurilor scăzute ale iniţiativei private în asemenea sectoare trebuie examinate comparativ, în raport cu interesele strategice ce impun controlul asupra anumitor activităţi. Rezultatul unui asemenea demers nu poate fi fixat normativ cu anticipaţie în textul legii fundamentale, iar competenţa şi răspunderea pentru o asemenea decizie revin clasei politice, controlate şi, eventual, sancţionate prin vot de către cetăţeni.

Cel mai important act de naţionalizare din istoria ţării noastre – a cărui repetare a devenit inadmisibilă în baza art. 44 alin. (4) – l-a constituit cel din 11 iunie 1948, privitor la „principalele mijloace de producţie" şi a fost urmat de măsuri de naţionalizare a magazinelor, cinematografelor, farmaciilor şi a unui număr important de locuinţe „ale duşmanilor de clasă şi exploatatorilor". Raţiunea acestor măsuri a constat în consolidarea politică a regimului prin preluarea controlului cvasi-absolut asupra economiei şi prin lipsirea deliberată de resurse a categoriilor socio-profe-

[1] TH. MAUNZ, R. ZIPPELIUS, *Deutsches Staatsrecht. Ein Studienbuch*, 30. Auflage, C.H. Beck, München, 1998, § 28 III 2, la pp. 256-257 (în continuare: MAUNZ / ZIPPELIUS, *Staatsrecht*).

sionale privite ca ostile dar și în recompensarea propriilor susținători. Naționalizarea unui mare număr de locuințe – prin Decretul Prezidiului Marii Adunări Naționale nr. 92/1950[1] – a avut un impact considerabil și de durată asupra societății românești. Atât amploarea, injustețea și duritatea deciziei în sine, cât și abuzurile în aplicarea acesteia precum și circumstanțele deplorabile în care cei expropriați au fost de multe ori evacuați prompt și fără menajamente din locuințele lor pentru a face loc colaboraționiștilor regimului „de democrație populară" constituie expresii elocvente ale gradului la care poate ajunge disprețul față de libertatea și demnitate umană într-un sistem totalitar.

Împrejurarea că, după prăbușirea regimului comunist, reprezentanții noii puteri au fost extrem de reticenți în a repara aceste evidente nedreptăți constituie unul din cele mai mari minusuri ale României postdecembriste. Mai grav este faptul că, după ce – în anii 1992-1994 – instanțele românești au restituit imobilele naționalizate celor care le-au reclamat în justiție, Procurorul General a dat curs unor intense presiuni politice[2] pentru a iniția o cale extraordinară de atac – recursul în anulare – contra hotărârilor definitive deja pronunțate, iar Curtea Supremă de Justiție a admis cererea respectivă, desființând hotărârile de restituire. Proprietarii imobilelor naționalizate (sau succesorii acestora) au fost spoliați astfel a doua oară.

Dispozițiile CvEDO și ale protocoalelor adiționale la aceasta sunt aplicabile doar în privința încălcărilor drepturilor și libertăților fundamentale care au avut loc după aderarea țării noastre la Convenție. O măsură reparatorie a naționalizării din 1950 nu poate fi, prin urmare, obținută în baza dispozițiilor art. 1 din Protocolul adițional nr. 1 la Convenție (referitoare la protecția proprietății). Împrejurarea că anumiți proprietari – cei care reușiseră să-și recupereze imobilele prin justiție – au fost expropriați a doua oară după 1994, în urma recursului în anulare al Procurorului General, le conferă acestora posibilitatea de a recurge la mecanismele de protecție ale CvEDO, sub aspectul încălcării dreptului lor la un proces echitabil, prevăzut în art. 6 al Convenției. Începând cu anul 1999, CEDO a pronunțat un mare număr de hotărâri – cu soluție invariabilă de condamnare a României pentru

---

[1] B. Of. nr. 36 din 20 aprilie 1950. Măsura respectivă este doar una – și nici pe departe cea mai aberantă – din nenumăratele manifestări anormale ale regimului fărădelegii comuniste. Prezintă însă importanță faptul că efectele ei – lipsirea proprietarilor spoliați de folosința bunurilor lor, obligarea statului la despăgubiri consistente, incertitudinea chiriașilor în privința situației lor –, perpetuându-se în timp, au grevat și încă mai grevează situația economică a țării, deși înlăturarea acestora ar fi fost posibilă cu minimă bună credință și cu minime eforturi din partea guvernanților, imediat după 22 decembrie 1989.

[2] Vezi, pentru detalii, precum și pentru o discuție de ansamblu a problematicii proceselor privind casele naționalizate, C.-L. POPESCU, *Influența politică în soluționarea proceselor privind dreptul de proprietate asupra imobilelor naționalizate în perioada comunistă și consecințele acestora în cauzele împotriva României aflate pe rolul CEDO*, în RRDO nr. 23 (2002), pp. 20-40.

încălcarea art. 6 din Convenție – prin care statul nostru este obligat la restituirea în natură către proprietari a imobilelor naționalizate şi recuperate prin justiție, alternativ cu plata unor consistente despăgubiri către aceştia[1].

O primă reacție – tardivă şi inadecvată – a legiuitorului nostru față de problema caselor naționalizate a constat în adoptarea Legii nr. 112/1995 „pentru reglementarea situației juridice a unor imobile cu destinație de locuințe, trecute în proprietatea statului"[2] Legea prevedea în esență restituirea în natură doar a imobilelor locuite de foştii proprietari (în calitate de chiriaşi) sau a celor cu altă destinație decât cea de locuință. Chiriaşii din imobilele naționalizate aveau posibilitatea de a cumpăra – la un preț mult sub cel al pieței – locuințele deținute de ei în această calitate. Prioritatea declarată a legiuitorului consta în protecția socială a chiriaşilor. În opinia noastră, realizarea acestui obiectiv nu reclama neapărat transformarea acestora în proprietari ai imobilelor confiscate de la alții, fiind suficiente măsuri precum controlul chiriilor şi prorogarea contractelor de închiriere, însoțite eventual de un program de construcții de locuințe. În plus, componenta socială este prea puțin reliefată în textul legii, întrucât de privilegiul cumpărării locuinței sub prețul pieței beneficiau toți chiriaşii fără excepție, inclusiv cei a căror situație materială le-ar fi permis să dobândească foarte uşor o locuință prin cumpărare, la prețurile practicate pe piața imobiliară. În fine, chiar admițând sinceritatea şi seriozitatea argumentului privind necesitatea protecției sociale a chiriaşilor, este foarte greu de înțeles de ce legiuitorul, în loc să repartizeze în mod egal costurile acestei măsuri asupra tuturor contribuabililor, a preferat să realizeze această protecție tocmai pe seama acelei categorii de persoane care fusese deja spoliată de regimul comunist: proprietarii caselor naționalizate. Este greu de găsit în întreaga legislație postdecembristă un exemplu mai frapant de injustiție decât acest act normativ, îndreptat contra celor care fuseseră deja nu numai deposedați, ci şi prigoniți şi excluşi din viața politică, economică şi profesională. Tocmai lor, după prăbuşirea regimului totalitar, li s-a impus să suporte costurile economice ale „protecției sociale" a profitorilor – direcți şi indirecți – ai spolierii lor, în condițiile în care cei din urmă dispun de multe ori de o situație socială şi economică, precum şi de influență politică incomparabil superioare.

Un grup de 50 de deputați a formulat o sesizare de neconstituționalitate împotriva acestei legi, anterior promulgării, în baza art. 144 lit. a) [corespunzând art. 146 lit. a) din actuala versiune a Constituției]. Curtea Constituțională s-a pronunțat prin Decizia nr. 73/19 iulie 1995[3]. Curtea a constatat că sunt neconstituționale

---

[1] Obligarea la despăgubiri – şi nu la restituirea în natură a imobilului naționalizat – este consecința faptului că, între timp, în baza Legii nr. 112/1995, chiriaşii din aceste imobile au putut, de regulă, să le cumpere la prețuri simbolice, devenind proprietari ai acestora.

[2] M. Of. nr. 279 din 29 iulie 1995.

[3] M. Of. nr. 177 din 8 august 1995.

dispozițiile din lege privitoare la includerea imobilelor preluate de stat „fără titlu" în domeniul de reglementare al acesteia[1], precum și cele care legau admisibilitatea cererilor de restituire a imobilelor de condiția domiciliului în țară al solicitantului. Pe de altă parte, Curtea a considerat că sunt constituționale celelalte dispoziții atacate.

Problema proprietății imobilelor confiscate în anii regimului comunist a fost ulterior reglementată prin alte acte normative: Legea nr. 10/2001 precum și Legea nr. 247/2005.

O altă limitare a dreptului de proprietate rezultă din dispozițiile art. 44 alin. (5): **statul poate folosi**, pentru lucrări de interes general, **subsolul oricărei proprietăți imobiliare**, cu obligația de a despăgubi proprietarul pentru daunele aduse solului, plantațiilor sau construcțiilor și pentru alte daune imputabile autorității. Aceste prevederi trebuie privite în corelație cu cele ale art. 136 alin. (3), conform cărora „[b]ogățiile de interes public ale subsolului ... fac obiectul exclusiv al proprietății publice". Cazurile avute în vedere în art. 44, alin. (5) nu se limitează la situațiile enunțate în art. 136 alin. (3). Astfel, extinderea rețelei de metrou sau construcția unei conducte subterane nu reprezintă o exploatare a unor „bogății ale subsolului", însă constituie lucrări de interes general în accepțiunea textului citat și justifică ingerința statului în privința proprietății particularilor. Firește, statul trebuie să respecte și aici **principiul proporționalității**, în sensul că nu va tulbura pe proprietar pentru lucrări minore și nici atunci când acele lucrări pot fi la fel de bine realizate folosind subsolul unor terenuri deținute de stat. Contribuțiile plătite de stat proprietarului au caracterul unor despăgubiri, reprezentând compensația pentru daunele aduse solului, plantațiilor sau construcțiilor și pentru alte daune imputabile autorității. Statul nu datorează nici un fel de redevență proprietarului pentru folosirea subsolului,[2] indiferent de beneficiile care decurg din această utilizare.

Ca și în cazul exproprierii, despăgubirile pentru daunele menționate se stabilesc prin înțelegere între părți sau, în caz de divergență, prin justiție [art. 44 alin. (6)].

---

[1] Decretul nr. 92/1950 cuprindea în anexă o listă (nepublicată) de imobile care urmau a fi "naționalizate". Autoritățile locale au acționat însă de multe ori în mod arbitrar, confiscând multe imobile după bunul plac și fără a se preocupa să dea fie și aparența unei forme legale măsurilor de deposedare. Astfel chiar și normele legalității specifice regimului de atunci (care, în treacăt fie spus, nu contau prea mult în practică) fuseseră încălcate. Această iregularitate a fost observată abia în 1990, după publicarea listei-anexă, până atunci secretă. Imobilele preluate de stat și care nu se regăsesc în lista respectivă sunt considerate ca preluate „fără titlu".

[2] Totuși, în baza textului constituțional, subsolul unei proprietăți nu aparține în mod obligatoriu statului. Art. 136 alin. (3) menționează bogățiile „de interes public" ale subsolului. Această prevedere lasă deschisă posibilitatea proprietății private asupra resurselor ce nu prezintă „interes public". Pe de altă parte, însă, textul constituțional nu dispune nimic în privința vreunei compensații către proprietar pentru folosirea subsolului imobilului său.

V. Interdicția confiscării averii dobândite licit

O altă garanție importantă a proprietății constă în **interdicția confiscării averii dobândite licit** [art. 44 alin. (8)].

Măsura confiscării averii avea şi are un caracter politic, fiind pronunțată de regulă contra rivalilor în lupta pentru putere sau a susținătorilor ori simpatizanților acestora. Războaiele civile din Roma antică își datorează în bună parte reputația proastă deselor proscripții ale adversarilor politici ai învingătorilor de moment (Marius, Sulla, Caesar, Marc Antonius sau Octavianus), însoțite de confiscarea averii „dușmanilor patriei". Întrucât denunțătorii dobândeau o parte din averea proscrisului, asemenea măsuri erau deopotrivă populare, dar şi eficiente ca mijloc de a extinde baza socială a puterii câştigătorului confruntării. În Evul Mediu, confiscarea averii (în special imobiliare) era sancțiunea uzuală care însoțea pedeapsa cu moartea sau cu exilul în caz de rebeliune sau trădare („hiclenie" în terminologia vechiului drept românesc) din partea nobililor. Juridic, acest fapt este explicabil prin împrejurarea că monarhul era virtual proprietarul întregului pământ al țării[1] sau a unei părți importante din acesta; confiscarea unui domeniu feudal era doar o retragere a unei favori sau a unei concesii, după cum proprietarul domeniului nu exercita decât un drept condiționat (de respectarea obligațiilor concrete decurgând din statutul său nobiliar) asupra acestuia. Concepția modernă asupra drepturilor fundamentale şi, mai ales, a proprietății (devenită „sacră şi inviolabilă") determină o mutație esențială în ceea ce priveşte atitudinea față de confiscarea averii. Această sancțiune dispare în state precum Marea Britanie şi Statele Unite[2] şi este menținută doar pentru infracțiuni politice foarte grave (trădare) în unele state europene.[3] În statele totalitare, o mare parte a infracțiunilor capătă valențe politice: criticile sau chiar comentariile nefavorabile devin „defăimare a orânduirii", furtul sau distrugerea devin „sabotaj", iar lovirea, vătămarea corporală sau

[1] În privința unei interpretări mai nuanțate a lui *dominium eminenes*, care se îndepărtează de la ideea unui drept de proprietate general al domnului, vezi M. COMAN, *Putere şi teritoriu. Țara Românească medievală (secolele XIV-XVI)*, Ed. Polirom, Iaşi, 2013.

[2] Este de remarcat că pedeapsa confiscării averii dispusă în privința unor criminali de război condamnați la Nürnberg (unde organizarea instanței, procedura şi reglementările de drept material au preluat elemente atât din sistemul de drept anglo-saxon, cât şi din cel continental european) a fost privită cu mari rezerve în Statele Unite; sancțiunea celor vinovați trebuia să fie cât mai severă, dar să nu implice confiscarea acelor bunuri aparținând condamnaților a căror proveniență ilicită nu putea fi dovedită.

[3] În România, Constituția din 30 iunie 1866 interzice legiuitorului să stabilească pedeapsa confiscării averilor (art. 17); dispoziția respectivă este preluată în Constituția din 29 martie 1923 (art. 15), iar Constituția din 24 februarie 1938 menține în principiu această interdicție, permițând însă legiuitorului să dispună confiscarea averilor în caz de înaltă trădare şi delapidare de bani publici [art. 16 alin. (3) fraza a 2-a]. Interdicția confiscării nu mai apare în Constituția comunistă din 13 aprilie 1948.

omorul pot deveni „atentate" sau „acte de terorism" dacă victimele sunt agenți ai regimului, oricât de mici ar fi în rang. Prin urmare, sancțiunea confiscării averii și-a redobândit semnificația politică: zdrobirea oricărei opoziții prin marginalizarea socială și pauperizarea tuturor dușmanilor reali sau imaginari ai regimului.

Pentru principiile democrației reprezentative și ale statului de drept, confiscarea averii este de neconceput. Garanția proprietății operează pentru orice individ, inclusiv pentru infractori, chiar și în cazul în care ei înșiși nu respectă proprietatea altora. Interdicția confiscării nu implică însă exonerarea de răspundere patrimonială. Infractorii sau contravenienții pot fi obligați la despăgubiri, în condițiile legii civile, pentru prejudiciile aduse victimelor infracțiunii sau contravenției ori terților. De asemenea, averea dobândită în mod ilicit se poate confisca. Important este însă faptul că se prezumă caracterul licit al dobândirii averii; pentru a confisca bunurile dobândite ilicit de o persoană (infractor sau nu), autoritățile trebuie să răstoarne această prezumție, dovedind că anumite bunuri provin din activități ilicite.

Legea noastră constituțională [art. 44 alin. (9)] mai permite și **confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din infracțiuni sau contravenții**: instrumentele și aparatura destinate falsificării de bani, o armă folosită pentru a răni sau ucide pe cineva (în măsura în care cauze precum legitima apărare nu exclud caracterul penal al faptei), tablourile realizate de un falsificator de artă, vânatul sau peștele capturat de un braconier, băuturile alcoolice produse fără licență și destinate comercializării etc.

VI. Dreptul la moștenire

Un corolar important al garanției proprietății private îl reprezintă **dreptul la moștenire**.[1] Dispozițiile constituționale prevăd în acest sens doar garantarea acestui drept (art. 46). Reglementările de detaliu le întâlnim în Cartea a IV-a a noului Cod civil, intitulată „Despre moștenire și liberalități" (art. 953-1163). Moștenirea „este transmiterea patrimoniului unei persoane decedate către una sau mai multe persoane în ființă" (art. 952 NCC). Patrimoniul defunctului „se transmite prin moștenire legală, în măsura în care cel ce lasă moștenirea nu a dispus altfel prin testament" [art. 955 alin. (1) NCC].[2]

Garanția constituțională a moștenirii implică dreptul – limitat prin lege – al individului de a dispune de bunurile sale pentru cauză de moarte precum și dreptul succesorilor, legali sau testamentari, de a culege moștenirea defunctului. Consti-

[1] FL.A. BAIAS, M. TOMESCU, Comentariu la art. 46, în MURARU, TĂNĂSESCU, *Constituția României*, pp. 466-477.

[2] În vechiul Cod civil, instituția era reglementată Titlul I al Cărții a III-a, intitulat „Despre succesiuni" (art. 650-799). Dispozițiile art. 650 stabileau că succesiunile „se deferă prin lege, sau după voința omului, prin testament".

tuția nu impune expres condiția rezervei succesorale[1] (prevăzută de art. 1086-1099 NCC) și nici dreptul la succesiune al soțului supraviețuitor ori principiul libertății testamentelor. Garanția moștenirii nu interzice statului nici prelevarea unor taxe de succesiune; în practică asemenea taxe ajung de regulă să depășească cuantumul impozitului pe venituri, iar uneori ating cote exorbitante, întrucât atât în societățile liberale cât și (și mai ales) în cele guvernate de principiile statului social, moștenirea reprezintă un mod de dobândire a proprietății a cărui legitimitate se situează mult sub cea a muncii și inițiativei personale a proprietarului. În societățile tradiționale și în sistemele politice premoderne, păstrarea tradițiilor, inclusiv a proprietăților de familie (și, implicit, a familiilor de mari proprietari funciari), constituia un factor important de ordine și stabilitate, care nu mai prezintă relevanță în epoca modernă. Grevarea considerabilă a moștenirii prin impozite și taxe nu contravine așadar etosului politic și constituțional al statului de drept liberal și, cu atât mai puțin, celui al statului social. Dispozițiile constituționale referitoare la moștenire (ca și cele privind proprietatea) reprezintă însă **garanții instituționale** stabilite de legea fundamentală. Legiuitorul poate așadar să reglementeze cadrul și limitele exercitării dreptului de moștenire, mai poate, de asemenea, să urmărească propriile obiective politice, sociale și economice prin reglementările respective (inclusiv defavorizând anumite categorii de moștenitori sau de proprietari), dar nu poate goli total de conținut instituția moștenirii (sau a proprietății), transformând-o într-o formă lipsită de substanță.

Ca și în cazul proprietății, garanția constituțională a moștenirii trebuie înțeleasă **în conexiune cu principiul egalității în drepturi** [art. 16 alin. (1)]; legiuitorul poate stabili anumite distincții între diverse categorii de moștenitori – putând prevedea, de exemplu, taxe succesorale progresive – dar nu poate opera discriminări pe criterii prohibite în mod expres prin art. 4 alin. (2) sau pe alte criterii similare.

VII. Economia

Instituțiile proprietății și moștenirii sunt legate indisolubil de normele care guvernează **economia** unei societăți. Prin urmare, garanția proprietății este frecvent tratată împreună cu reglementarea constituțională a economiei[2] („constituția

[1] Rezerva succesorală este o „parte a activului net al patrimoniului unei persoane, asupra căreia aceasta nu poate dispune nici prin acte juridice între vii cu titlu gratuit (de ex. prin donații) și nici prin acte juridice pentru cauză de moarte (de exemplu, prin testament), ea fiind rezervată, prin lege, anumitor categorii de moștenitori legali apropiați defunctului (numiți moștenitori rezervatari)"; V. URSA, *Rezervă succesorală*, în M. COSTIN, M. MUREȘAN, V. URSA, *Dicționar de Drept Civil*, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1980, pp. 467-468, la p. 467.

[2] Vezi MAUNZ, ZIPPELIUS, *Staatsrecht*, §28, pp. 242-258. În cel mai important tratat de drept constituțional german (J. ISENSEE, P. KIRCHHOF, *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik*

economică"); alteori, dreptul la proprietate – perfect încadrabil în categoria lui *status negativus* – figurează în categoria drepturilor și libertăților „social-economice și culturale",[1] subsumabile în general lui *status positivus*, și este examinat împreună cu acestea.

Activitatea economică, factor primordial al genezei dreptului de proprietate și componentă concretă importantă a libertății individului, este reglementată de dispozițiile art. 45 din Constituție („Libertatea economică"),[2] precum și de cele ale art. 135-141 din același act normativ (Titlul IV: „Economia și finanțele publice").

Libertatea economică[3] implică – în concepția constituantului român – garantarea accesului liber al persoanei la o activitate economică, a liberei inițiative precum și a exercitării acestora în condițiile legii (art. 45). Aceste drepturi implică obligații negative din partea statului; mai precis abținerea de la orice reglementări sau măsuri de natură a îngrădi accesul unei persoane într-o activitate economică sau inițiativa individuală într-un domeniu din această categorie. Primele constituții liberale nu cuprindeau de regulă dispoziții exprese privind libertatea economică, ea fiind subînțeleasă ca o componentă a libertății individuale. Societățile tradiționale limitau de regulă accesul la funcții și demnități publice și mai puțin exercitarea profesiunilor economice, considerate ca implicând un statut de rangul doi pentru cei care le practică. Și aici, libertatea profesională era însă îngrădită prin sistemul breslelor, ghildelor și corporațiilor profesionale. Această situație a fost remediată în constituțiile moderne, fie prin interdicția expresă a constituirii unor „corpuri intermediare" între națiune și individ, fie prin soluția opusă a libertății de asociere. Limitarea drastică, implicând eliminarea cvasitotală a libertății economice apare abia în secolul al XX-lea în regimurile totalitare, în special în sistemul comunist, axat pe desființarea proprietății private asupra „mijloacelor de producție", interzicerea „exploatării omului de către om", eliminarea „claselor exploatatoare" și pe planificarea centralizată și rigidă a economiei. Libertatea economică este imanentă oricărui sistem politic și constituțional bazat pe limitarea puterii și pe garantarea drepturilor fundamentale; după cum am mai menționat, ea este o

---

Deutschland, C.H. Müller, Heidelberg, 10 volume, ajuns în prezent la a 3-a ediție), proprietatea și moștenirea sunt tratate în vol. VI (*Freiheitsrechte*, prima ediție: 1989), în Capitolul VII (intitulat „Economia"), cuprinzând secțiuni distincte consacrate libertății profesionale (*Freiheit des Berufs*, §147), reglementării de către stat a profesiilor și dirijării economiei (*Die staatliche Berufsordnung und Wirtschaftslenkung*, §148), proprietății (*Eigentum*, § 149, redactată de Walter Leisner, pp. 1023-1098), dreptului la moștenire (*Erbrecht*, §150, redactată de același autor, la pp. 1099-1113) și libertății de asociere în sindicate (*Koalitionsfreiheit*, §151).

[1] Vezi MURARU, TĂNĂSESCU I, pp. 202-204 și DRĂGANU I, pp. 191-208, pp. 163-174, pp. 165-169.

[2] Inserat prin Legea nr. 429/2003, privitoare la revizuirea Constituției României.

[3] FL.A. BAIAS, M. TOMESCU, Comentariu la art. 45, în MURARU, TĂNĂSESCU, *Constituția României*, pp. 459-466.

consecință a libertății generale a individului. Totuși, consacrarea ei expresă prin legea de revizuire a Constituției reprezintă un aspect pozitiv, aducând un plus de precizie și de certitudine în acest domeniu.

Dacă dispozițiile art. 44-46 reglementează relațiile economice privite din perspectiva individului, ca titular de drepturi și libertăți fundamentale, Titlul IV al Constituției reglementează aceeași materie din perspectiva globală a statului și a societății. Art. 135 („Economia") prevede în primul alineat că economia României este economie de piață, bazată pe libera inițiativă și pe concurență. Cel de-al doilea alineat stabilește anumite obiective generale, stipulând că statul trebuie să asigure: libertatea comerțului, protecția concurenței loiale, crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție; protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară; stimularea cercetării științifice și tehnologice naționale, a artei și protecția dreptului de autor; exploatarea resurselor naturale, în concordanță cu interesul național; refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic; crearea condițiilor necesare pentru creșterea calității vieții; aplicarea politicilor de dezvoltare regională în concordanță cu obiectivele Uniunii Europene.[1]

Conform prevederilor art. 136 alin. (1), proprietatea este publică sau privată. Proprietatea publică aparține statului sau unităților administrative-teritoriale, fiind ocrotită și garantată de lege [alin. (2) al aceluiași articol]. Dispozițiile de detaliu privind proprietatea publică se găsesc în Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia.[2] Bunurile aflate în proprietate publică sunt inalienabile, însă pot fi date în administrare regiilor publice ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea ele pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică [art. 136 alin. (4)]. Anumite bunuri formează **obiect exclusiv al proprietății publice**, și anume: bogățiile de interes public ale subsolului, spațiul aerian, apele cu potențial energetic valorificabil, de interes național, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, precum și alte bunuri stabilite de legea organică [art. 136 alin. (3)].

Legea noastră fundamentală prevede instituirea a două autorități importante, cu atribuții în domeniul economic și financiar: Curtea de Conturi, care exercită

---

[1] Prin legea de revizuire a Constituției aceste obiective [prevăzute în art. 134 alin. (2) în vechea versiune a legii fundamentale] au fost reformulate pe alocuri, adăugându-se unul nou, privitor la „aplicarea politicilor de dezvoltare regională în concordanță cu obiectivele Uniunii Europene" [art. 135 alin. (2) lit. g) din Constituția republicată]. Enumerarea acestor obiective denotă preocuparea constituantului de a acorda atenție tuturor intereselor și preocupărilor existente în societatea românească. Rezultatul îl constituie însă mai degrabă relativizarea importanței acestora și conferirea unei valori mai degrabă declarativ-retorice dispozițiilor menționate, întrucât eficiența activității de realizare a unor obiective concrete este invers proporțională cu numărul lor.

[2] M. Of. nr. 448 din 24 noiembrie 1998. Vezi și R.N. PETRESCU, *Drept administrativ*, Ed. Accent, Cluj-Napoca, 2005, pp. 251-254.

controlul asupra modului de formare și administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public (art. 140) și Consiliul Economic și Social, organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare (art. 141)[1].

Constituția mai cuprinde dispoziții care impun reglementarea prin lege a formării, administrării și controlului resurselor financiare ale statului, unităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice [art. 137 alin. (1)],[2] a condițiilor elaborării, aprobării și executării bugetelor locale [art. 138 alin. (4)], a impozitelor, a taxelor și a oricăror alte venituri ale bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat, a condițiilor și limitelor în care consiliile locale stabilesc impozitele și taxele locale, precum și a condițiilor în care sumele reprezentând contribuțiile la constituirea unor fonduri se folosesc numai potrivit destinației acestora (art. 139) și a cazurilor și condițiilor de revocare a judecătorilor Curții de Conturi [art. 140 alin. (6)]. Cerința reglementării prin lege organică apare mai rar: în cazul recunoașterii circulației și a înlocuirii monedei naționale cu aceea a Uniunii Europene, în condițiile aderării țării noastre la Uniune [art. 137 alin. (2) fraza a 2-a], în privința condițiilor în care litigiile rezultate din activitatea Curții de Conturi se soluționează de instanțele judecătorești specializate [art. 140 alin. (1) fraza a 2-a], a condițiilor în care această Curte se reînnoiește cu câte o treime din consilierii de conturi numiți de Parlament, din trei în trei ani [alin. (5) al aceluiași articol], precum și în ceea ce privește înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social și stabilirea domeniilor sale de activitate (art. 141).

O deosebită importanță practică prezintă dispozițiile constituționale privind interdicția aprobării oricărei cheltuieli bugetare fără stabilirea sursei de finanțare (art. 138 alin. ultim) precum și norma referitoare la obligativitatea respectării destinației sumelor reprezentând contribuțiile la constituirea unor fonduri [art. 139 alin. (3)].[3]

Trebuie să precizăm însă că în domeniul economiei și finanțelor legea fundamentală nu poate decât să prevadă un cadru general, să stabilească anumite competențe și câteva reguli elementare (precum cele deja menționate). Prosperitatea economică precum și echilibrul și stabilitatea pe plan financiar nu pot fi

---

[1] Articol inserat prin revizuirea Constituției. Organul respectiv a fost înființat prin Legea nr. 109/2 iulie 1997 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social (M. Of. nr. 141 din 7 iulie 1997), modificată și completată prin Legea nr. 58/28 februarie 2003 (M. Of. nr. 179 din 21 martie 2003).

[2] Vezi I.M. COSTEA, *Curs de drept financiar*, ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, București, 2015, pp. 21 și urm.; I. CONDOR, Comentarii la art. 137, 138 și 139, în MURARU, TĂNĂSESCU, *Constituția României*, pp. 1314-1321, pp. 1322-1334 și, respectiv, pp. 1334-1346.

[3] Dispoziție apărută în urma revizuirii Constituției.

„programate" prin Constituție. Ele depind (de multe ori indirect) de anumiți factori politici și constituționali și legali (echilibrul puterilor, stabilitatea legislativă, disciplina financiară, reducerea corupției), dar sunt în cea mai mare măsură produs al acțiunii concertate a tuturor factorilor economici, în condițiile concurenței și ale liberei inițiative.

§35. Drepturile sociale

I. Considerații generale

1. Apariția, evoluția, necesitatea și relevanța juridică a drepturilor social-economice și culturale. Drepturile social-economice și culturale[1] (numite uneori din rațiuni de expeditivitate „drepturi sociale") au ca trăsătură comună faptul că implică în mod necesar o prestație pozitivă din partea statului, în favoarea titularilor lor. Sub aspectul funcțiilor clasice ale drepturilor fundamentale, așa cum au fost definite cu un secol în urmă de **Georg Jellinek**, ele sunt subsumabile categoriei *status positivus*; individul nu poate beneficia de libertatea conferită prin ele în absența statului; el trebuie să se bazeze pe instituțiile statului și pe activitatea acestora pentru configurarea și menținerea existenței sale libere.[2]

Prin activitatea statului individul beneficiază de bazele indispensabile ale unei vieți normale în conformitate cu exigențele civilizației moderne. Infrastructura, sistemul sanitar și de asistență socială, învățământul, accesul la rețelele de energie electrică, apă, gaze și canalizare sunt doar câteva din obiectivele centrale ale activității statului contemporan, a căror realizare reclamă alocarea unor resurse considerabile, de natură a supune societatea unor sarcini și restricții economice și fiscale de neimaginat în trecut. Asemenea transformări sociale și politice impun

---

[1] DRĂGANU I, pp. 163-174; MURARU, TĂNĂSESCU I, pp. 191-209; I. DELEANU, *Inst.* pp. 249-258; Este de menționat că la acest din urmă autor, drepturile sociale sunt tratate în cadrul categoriei intitulate „Drepturi și libertăți ale persoanei, în raporturile ei cu societatea sau cu statul, exercitate de regulă individual"; aici mai intră și drepturi precum: libertatea persoanei și siguranța individuală, dreptul la apărare, inviolabilitatea domiciliului, secretul corespondenței etc. (vezi pp. 242-249). Vezi și GH. IANCU, *Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale în România*, Ed. All Beck, 2003, pp. 160-244.

[2] Vezi G. JELLINEK, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Tübingen, J.C.B. Mohr, 1919 (reproducere anastatică a ediției din 1905), pp. 81 și urm., în special pp. 87 și urm. Concepției lui Jellinek asupra drepturilor fundamentale ca drepturi publice subiective i s-a negat relevanța pentru epoca actuală. Vezi în acest sens K. HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts*, ed. a 5-a, C.F. Müller, Heidelberg, 1972, pp. 90 și urm. Unii autori utilizează în continuare cele trei „statute" (*status negativus*, *status positivus* și *status activus*) în clasificarea drepturilor fundamentale: vezi B. PIEROTH, B. SCHLINK, *Grundrechte. Staatsrecht II*, 9. überarbeitete Auflage, C.F. Müller, Heidelberg, 1993, pp. 21 și urm.

reconsiderarea paradigmei clasice a constituționalismului liberal, conform căreia drepturile fundamentale au o funcție eminamente defensivă, protejând individul contra abuzurilor autorităților statului. Drepturile defensive (subsumabile lui *status negativus* în concepția lui **Jellinek**) implică o sferă a libertății individului, în principiu nelimitată, în care ingerințele din partea statului sunt posibile doar în mod excepțional, și aceasta în baza legii, în limitele stabilite de constituție, cu posibilitatea controlului judiciar asupra modului în care autoritățile respectă limitele și condițiile prevăzute de legea fundamentală. Statului îi revine prin urmare o obligație negativă, de a se abține de la ingerințe nejustificate în sfera libertății individuale. Acest mecanism a funcționat în general mulțumitor în cursul secolului al XIX-lea, drepturilor fundamentale fiindu-le asociată multă vreme ideea de limitare, restrângere și control al prerogativelor puterii de stat în anumite domenii.

Este de remarcat că în perioada apariției primelor acte constituționale scrise în Europa – odată cu Revoluția franceză – preocuparea pentru dimensiunea socială a drepturilor omului nu a lipsit. Astfel, art. 21 din „Declarația drepturilor omului și cetățeanului" care precedă Constituția franceză a anului I (1793), prevedea că asistența publică este o datorie sacră, iar societatea datorează subzistență cetățenilor nefericiți, fie prin procurarea unui loc de muncă, fie prin asigurarea mijloacelor de existență în cazul celor care nu sunt în stare să lucreze.[1]

Noua ordine politică și socială instituită în urma impunerii pe plan european a principiilor constituționalismului modern și a democrației parlamentare s-a caracterizat însă prin accentul asupra drepturilor individuale, a libertății privită în primul rând sub aspect negativ, ca interzicând statului intervenția în sfera rezervată liberei inițiative și decizii individuale. Libertatea pe plan politic, social și economic precum și egalitatea politică va duce însă inevitabil la menținerea și agravarea inegalităților economice. După cum observa un proeminent specialist în știința administrației și în dreptul public de la mijlocul secolului al XIX-lea, „Libertatea este reală abia pentru acela care posedă condițiile acesteia, bunurile materiale și spirituale ca premise ale autodeterminării."[2] Revendicările privitoare la anumite drepturi sociale, în special asupra drepturilor muncitorilor, apar deja în primele programe ale mișcărilor și organizațiilor politice socialiste și social-democrate.

Treptat, într-o evoluție care culminează cu victoria revoluției (/loviturii de stat) bolșevice în Rusia, drepturile sociale, vor fi privite ca drepturi ale muncitorilor

---

[1] În original: „Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler."

[2] L. von STEIN, *Geschichte der sozialen Bewegungen in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage*, Bd. 3, München, 1921, p. 104, citat de E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Freiheitsrechte gegenüber gesellschaftlicher Macht. Aufriß eines Problems*, în idem, *Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungsgeschichte und zum Verfassungsrecht*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1992, pp. 264-276, p. 265 (în continuare: E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Staat, Verfassung, Demokratie*).

lipsiți de proprietate, ca drepturi a lua parte la distribuția unor valori umane, opuse deliberat drepturilor fundamentale liberale (burgheze) precum libertățile individuale și garanția proprietății, care apar ca drepturi ale clasei proprietarilor.[1] Aceste drepturi vor fi consacrate în actele constituționale sovietice. Discuția cu privire la semnificația politică și juridică a constituțiilor comuniste precum și la atitudinea – marcată în primul rând de considerente de ordin propagandistic – a regimurilor totalitare în privința drepturilor fundamentale, inclusiv a drepturilor sociale, excede limitele acestei lucrări. Remarcăm, însă, că prin evidențierea caracterului propagandistic și a resorturilor tactice ascunse ale discursului comunist cu privire la drepturile sociale, nu se epuizează nicidecum problematica și miza reală a drepturilor sociale: necesitatea asigurării libertății efective a individului într-o societate în care libertatea economică duce inevitabil la inegalități economice a căror creștere poate determina erodarea bazei libertății sociale și politice garantate de statul de drept și de drepturile fundamentale. Consacrarea constituțională a unor drepturi sociale nu a rămas monopolul statelor comuniste. Încă din 1919, în Germania Constituția de la Weimar[2] consacra dreptul la muncă (art. 163 alin. II), la asigurări sociale pentru caz de boală, accident sau bătrânețe (art. 161) sau preocuparea pentru o locuință sănătoasă (art. 155). Aceste drepturi – circumstanțiate însă de faptul că legiuitorului ordinar i se deleagă atribuția de a le reglementa concret – nu se mai regăsesc în Legea Fundamentală a Germaniei din 1949; unele constituții ale landurilor germane au consacrat însă și drepturi sociale.[3]

Necesitatea și justificarea drepturilor sociale decurg din ideea justiției sociale; ele apar nu ca antinomice față de drepturile fundamentale liberale, ci ca o consecință logică a principiului garantării libertății, dedusă în urma unor circumstanțe economice schimbate. Dar și aici este vorba de menținerea libertății și nicidecum anularea sau „depășirea" acesteia în favoarea unor forme de viață colectivă.[4]

Constituțiile statelor democratice au fost în general rezervate în privința consacrării exprese a unor drepturi sociale; în reglementările mai recente această rezervă tinde să dispară. Atitudinea aceasta nu denotă nici pe departe lipsa unor preocupări pe plan social; ideea că libertatea individuală devine formală și iluzorie în absența unor acțiuni pozitive din partea statului menite a compensa sau a preveni creșterea inegalității economice este de mult un loc comun în gândirea politică și juridică europeană. Drepturile sociale pot fi însă privite ca „determinări ale obiectivelor

---

[1] C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, ed. a 4-a nemodificată, Berlin, Duncker & Humblot, 1965 (prima ediție: 1928), pp. 160 și urm.

[2] Adoptată la 31 iulie 1919, Constituția de la Weimar reprezintă un compromis între concepția liberală și cea social-democrată. La elaborarea ei, un rol important a revenit profesorului berlinez Hugo Preuß, cel mai de stânga dintre specialiștii germani în drept constituțional ai momentului.

[3] Vezi E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Die sozialen Grundrechte im Verfassungsgefüge*, în E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Staat, Verfassung, Demokratie*, pp. 146-158, la p. 147.

[4] Idem, p. 149.

statului"[1], ca priorități politice în activitatea autorităților, în primul rând a parlamentului, dar, nu în ultimul rând, a executivului. Orice guvern democratic ales și responsabil față de alegătorii săi va fi preocupat să urmeze o politică economică și socială aptă să atragă sau măcar să mențină în continuare sprijinul popular. Împrejurarea că în legea fundamentală sunt consacrate expres anumite drepturi precum dreptul la muncă, la asistență socială, la protecția sănătății sau accesul la învățământ gratuit nu schimbă radical datele problemei. Nu putem vorbi de un drept subiectiv la muncă, garantat prin accesul în justiție, în sensul că orice individ lipsit de un loc de muncă să poată reclama în justiție încălcarea dreptului său și să obțină câștig de cauză, prin obligarea statului la atribuirea unui loc de muncă. Chiar și în cazul consacrării solemne și exprese a drepturilor sociale, relevanța lor juridică concretă nu va fi alta decât cea a determinării unor obiective politice, a unor țeluri pe care autoritățile statului vor trebui să le aibă în vedere în activitatea lor, luând însă în considerație o serie de alți factori (resursele financiare, stabilitatea economică și socială).[2]

Consacrarea constituțională a drepturilor sociale – care după cum am văzut nu este neapărat necesară pentru promovarea politică a valorilor protejate de acestea – nu este lipsită de aspecte discutabile. Ancorarea în textul constituțional a anumitor obiective (asistență socială, protecția sănătății sau a nivelului de trai) implică o privilegiere față de obiectivele pe care constituantul nu le-a avut în vedere, restrângând într-o anumită măsură marja de apreciere a autorităților democratic legitimate ale statului în promovarea propriilor politici sociale. În plus, dezbaterea liberă și confruntarea politică în privința politicilor publice ale momentului – inerente unui sistem democratic – vor fi acutizate prin recriminările reciproce de încălcare a constituției, cu care în mod inevitabil adversarii politici își vor pigmenta discursul. Aceasta poate duce nu numai la o escaladare a tensiunii pe plan politic dar și la o relativizare a respectului față de constituție. Pe de altă parte, consacrarea a cât mai multor drepturi sociale în legea fundamentală are drept consecință „diluarea" textului constituțional prin stabilirea de obiective adesea contradictorii. Este greu de imaginat cum poate un guvern, chiar și în condițiile unei confortabile majorități parlamentare, să asigure concomitent efici-

[1] Vezi TH. MAUNZ, R. ZIPPELIUS, *Deutsches Staatsrecht. Ein Lehrbuch*, 30. Auflage, C.H. Beck, München, 1998, pp. 36, 101 și urm. și 144 și urm., în privința noțiunii de „Staatszielbestimmungen". Reamintim însă că Legea Fundamentală a Germaniei a fost foarte rezervată în a consacra drepturi subsumabile categoriei *status positivus*. Doctrina deduce însă din caracterul „social" al statului (art. 20 alin. I) existența anumitor „mandate" conferite de constituant legiuitorului ordinar în privința unor obiective sociale.

[2] Conștiința acestui fapt l-a determinat probabil pe constituantul turc în 1982, să prevadă în art. 65 (ultimul din capitolul consacrând o lungă listă de drepturi social-economice) că „[s]tatul își va îndeplini îndatoririle pe plan economic și social, așa cum au fost prevăzute în Constituție, în limitele resurselor sale financiare, luând în considerație menținerea stabilității economice."

enţa economică, un sistem generos de asistenţă socială, o protecţie a sănătăţii şi un învăţământ bazate pe gratuitate, menţinând însă standarde înalte de performanţă, un nivel de trai ridicat şi toate acestea împreună cu garanţia stabilităţii locurilor de muncă şi a protecţiei şomerilor. Textele constituţionale nu oferă şi nu pot oferi ierarhii şi priorităţi în privinţa acestor obiective sociale; nu există nici un criteriu şi nici un indiciu în privinţa cărui drept i se va acorda preferinţă atunci când – şi anume aproape întotdeauna – nu va fi posibilă realizarea tuturor obiectivelor stabilite prin legea fundamentală. Decizia în această privinţă nici nu poate fi adoptată în mod anticipat de către constituant. Ea va fi rezultatul examinării tuturor circumstanţelor de ordin politic, social, economic şi financiar de către autorităţile statului, în urma unei dezbateri publice, libere şi democratice asupra tuturor problemelor incidente şi a tuturor alternativelor şi soluţiilor posibile.

Independent de consacrarea constituţională, chiar existenţa drepturilor sociale şi a politicilor publice corespunzătoare ridică o serie de probleme. Existenţa unei sfere largi a prestaţiilor statului către anumite categorii sociale creează nu numai premisele unei nivelări economice, garantând menţinerea şi efectivitatea drepturilor fundamentale clasice, liberale ci şi pe cele ale formării unei clase de oameni dependenţi de asistenţa socială. După cum preciza un important constituţionalist maghiar,[1] dependenţa faţă de anumite prestaţii, recunoscute ca drepturi sociale creează noi ameninţări la adresa autonomiei individului şi poate submina condiţiile participării la constituirea instituţiilor democratice ale statului şi la definirea funcţiilor lor democratice. La urma urmei, – se întreabă autorul citat – ce fel de decizie democratică s-ar putea aştepta din partea celor care depind de asistenţa statului?

2. Impactul reglementărilor internaţionale privind drepturile omului asupra ordinii juridice interne[2]

a. Importanţa angajamentelor internaţionale. Disputa doctrinară între monism şi dualism are consecinţe practice destul de limitate în privinţa efectelor normelor internaţionale în dreptul intern. Aplicarea unor reguli stabilite şi consacrate de dreptul internaţional în ordinea juridică a statelor poate fi la fel de bine explicată prin „transformarea" normei de drept al ginţilor în normă statală ca şi prin coordonarea ordinii juridice interne de către ordinea juridică ierarhic superioară a comunităţii internaţionale. În orice caz, textul art. 20 din Constituţia României permite ambele interpretări. Conform alin. (1) din acest articol, dispoziţiile constituţionale „privind drepturile şi libertăţile cetăţenilor vor fi interpretate

[1] A. SAJÓ, *Limiting Government. An Introduction to Constitutionalism*, Central European University Press, Budapest, New York, 1999, p. 32.

[2] Vezi VRABIE II, pp. 458-471; DRĂGANU I, pp. 89-96.

și aplicate în concordanță cu Declarația universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care România este parte."[1]

La prima vedere textul este restrictiv: interpretarea și aplicarea normelor legii fundamentale în concordanță cu tratatele ar opera doar în cazul „drepturilor și libertăților cetățenilor", nu și în cel al străinilor. Această soluție ar fi vădit inechitabilă și discriminatorie. De altfel, în literatura juridică nu s-au manifestat opinii în acest sens.

Dat fiind faptul că prin angajamentele sale externe, România a preluat aproape integral „catalogul internațional al drepturilor omului", dispoziția constituțională citată are un efect practic evident: înlăturarea eventualelor neconcordanțe ce pot apărea în procesul de realizare a normelor constituționale, „când interpretarea textelor se poate realiza de așa manieră încât această viziune, a unei anumite interpretări, să nu mai fie conformă cu cele internaționale."[2]

În caz de neconcordanță între pactele și tratatele internaționale privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, și legile interne, au prioritate reglementările internaționale, cu excepția cazului în care Constituția și legile interne conțin prevederi mai favorabile [art. 20 alin. (2)]. Această dispoziție conferă tratatelor internaționale în materie, în măsura în care sunt ratificate de România, o forță juridică supralegală, stabilind prioritatea prevederilor lor față de cele contrare din legea internă. După cum am mai precizat, norma menționată poate fi privită atât ca o confirmare a doctrinei moniste (prioritatea normei internaționale), cât și ca o soluție fidelă concepției dualiste [norma internațională se aplică cu prioritate, dar ca regulă de drept intern, „transformată" în baza art. 11 alin. (2)].

b. Angajamente internaționale ale României în domeniul drepturilor social-economice și culturale. Primul document relevant în această privință este Declarația Universală a Drepturilor Omului. Evident, ca rezoluție a unei organizații internaționale, acest document nu are la prima vedere caracterul unui act internațional de natură a produce obligații în sarcina statelor. Totuși, lăsând de o parte considerentele privitoare la efectele juridice ale rezoluțiilor organizațiilor internaționale (una din manifestările așa numitului „soft law"), amintim că anumite dispoziții din acest document au dobândit între timp caracterul unor norme de drept cutumiar, legând acele state care nu sunt părți ale pactelor drepturilor omului sau ale altor tratate ori convenții universale sau regionale în acest domeniu.

Pentru România, forța juridică a acestui document este indiscutabilă, fiind stabilită expres în textul art. 20 alin. (1) din Constituție.

---

[1] Aceste prevederi trebuie coroborate cu cele ale art. 11 alin. (2): „Tratatele ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern."

[2] VRABIE II, pp. 465-466.

Declarația consacră dreptul la securitate socială (art. 22), dreptul la muncă și la salariu egal pentru muncă egală (art. 23), dreptul la odihnă și la recreație (art. 24), dreptul la un nivel de trai care să-i asigure sănătatea și bunăstarea lui și familiei sale (art. 25), precum și dreptul la învățătură (art. 26).

Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale[1] din 16 decembrie 1966 stabilește în art. 2 angajamentul statelor părți de a acționa, atât prin propriul lor efort, cât și prin asistență și cooperare internațională, în special pe plan economic și tehnic, folosind la maximum resursele disponibile, pentru ca exercitarea drepturilor recunoscute în cuprinsul pactului „să fie asigurată progresiv prin toate mijloacele adecvate, inclusiv prin adoptarea de măsuri legislative".

Partea a treia a pactului consacră dreptul la muncă (art. 6), dreptul la condiții de muncă juste și prielnice (art. 7), dreptul de asociere în sindicate și la grevă (art. 8), dreptul la securitate socială (art. 9), dreptul la ocrotire și asistență față de familie precum și la asistență specială în favoarea mamelor și a copiilor și adolescenților (art. 10), dreptul la un nivel de trai corespunzător (art. 11) precum și dreptul la sănătate fizică și mintală (art. 12). Pactul nu instituie în favoarea indivizilor drepturi subiective opozabile statului și realizabile în justiție; totuși dispozițiile privind exercitarea fără discriminări a drepturilor enunțate în pact [art. 2, alin. (2)], în special cele referitoare la egalitatea între bărbat și femeie (art. 3) au consecințe practice concrete: atunci când statul, prin măsuri de ordin legislativ și administrativ, asigură indivizilor aflați sub jurisdicția sa beneficiul unor drepturi din cele menționate în pact, va trebui să asigure totodată exercitarea lor în mod egal, iar eventualele diferențieri nu vor fi operate după vreunul din criteriile expres prohibite în textul acestui tratat (rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică, origine națională sau socială, avere ori naștere). Această consecință este deja produsă în dreptul intern românesc prin prevederile art. 16, alin. 1 coroborat cu art. 4 alin. (2) din Constituție.[2]

Carta socială europeană revizuită[3] constituie o altă sursă importantă de reglementări incidente domeniului drepturilor social-economice. În partea a II-a (art.

---

[1] Ratificat de România prin Decretul nr. 212 din 31 octombrie 1974, B. Of. nr. 246 din 20 noiembrie 1974.

[2] Evident, pe plan pur teoretic s-ar putea discuta dacă egalitatea cetățenilor „în fața legii, fără privilegii și discriminări" [art. 16 alin. (1)], implică interdicția discriminării pe criteriile rasei, naționalității, originii etnice, religiei, sexului ș.a.m.d., criterii enunțate în art. 4 alin. (2), însă numai în contextul definirii României drept „patrie comună a tuturor cetățenilor săi"; așa cum este redactat acest text, el are mai degrabă caracterul unei declarații de principiu față de anumite valori politice și nu pe cel al unei consacrări juridice concrete și precise. Deducem interdicția discriminării din interpretarea sistematică a textului Constituției; în plus, luând în considerare și art. 20 alin. (1), interpretând așadar textul legii fundamentale în concordanță cu dispozițiile pactelor internaționale incidente (în speță Pactul privind drepturile social-economice și culturale), interdicția discriminării apare ca o concluzie peremptorie.

[3] Ratificată de România prin Legea nr. 74/1999, M. Of. nr. 193 din 4 mai 1999.

1-31), Carta oferă statelor părți un „meniu" de dispoziții privitoare la dreptul la muncă, dreptul la muncă în condiții echitabile, la securitate și igienă în muncă, la o salarizare echitabilă, la dreptul sindical și la negocieri colective, la dreptul copiilor și al tinerilor la protecție, la protecția maternității, la orientare profesională, la protecția sănătății, la securitate socială, la asistență socială și medicală, la dreptul de a beneficia de servicii sociale, la drepturile speciale ale persoanelor handicapate, la protecția socială, economică și juridică a familiei, la dreptul copiilor și adolescenților la protecție, la munca în străinătate și la protecția muncitorilor migranți, la egalitatea de tratament, la dreptul de informare și la participarea la ameliorarea condițiilor de muncă, la protecția persoanelor vârstnice și la protecția în caz de concediere, la protecția creanțelor în caz de insolvabilitate a patronului, la demnitatea în muncă și la egalitatea de tratament a lucrătorilor cu responsabilități familiale, la drepturile și facilitățile reprezentanților lucrătorilor, la informare și consultare în caz de concediere colectivă, la protecție contra sărăciei și a excluderii sociale precum și la dreptul la locuință. Din acest „meniu" statele pot alege un număr de dispoziții care să le fie aplicabile, cu condiția de a se încadra în limitele cantitative prevăzute în art. A pct. b și c din Partea a III-a a Cartei.[1]

II. Principalele drepturi social-economice și culturale

1. Dreptul la învățătură (art. 32). Consacrarea constituțională a libertății învățământului este destul de vagă și de imprecisă: alin. (1) al art. 32 stabilește doar că „[d]reptul la învățătură este asigurat prin învățământul general obligatoriu, prin învățământul liceal și prin cel profesional, prin învățământul superior precum și prin alte forme de instrucție și de perfecționare." Lipsesc din textul constituțional orice referiri la accesul liber la instrucție.[2] Această deficiență de formulare nu are în prezent consecințe practice, întrucât conform art. 20 alin. (1) din Constituție, dispoziția citată va fi interpretată în conformitate cu normele internaționale, în speță, cu prevederile art. 2 din primul Protocol adițional la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, prevederi ce consacră libertatea instrucției.

---

[1] Astfel, fiecare stat trebuie să se considere legat de cel puțin 6 din următoarele 9 articole ale părții a II-a a cartei: art. 1, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 19 și 20, precum și de un număr suplimentar de articole sau de paragrafe numerotate ale părții a II-a a cartei, pe care le va alege astfel încât numărul total de articole și de paragrafe numerotate care îl leagă să nu fie mai mic de 16 articole sau de 63 de paragrafe numerotate.

[2] O asemenea dispoziție era cu atât mai necesară cu cât în regimul comunist accesul la învățământul superior era – în prima fază – refuzat în principiu sau restrâns considerabil în cazul celor ce aparțineau „claselor exploatatoare" și descendenților acestora. Chiar și în ultima fază, accesul la anumite facultăți (Drept, Filosofie, Istorie) era îngreunat în cazul candidaților având rude condamnate sau aflate în străinătate iar învățământul superior politic era rezervat acelor membri de partid care erau propuși în urma unor severe verificări a dosarelor de personal de către conducerea locală a partidului comunist.

Desfăşurarea învăţământului de toate gradele are loc în limba română, însă prin lege se poate stabili desfăşurarea învăţământului într-o „limbă de circulaţie internaţională" [art. 32 alin. (2)]. Tot prin lege se stabilesc modalităţile de exercitare a dreptului persoanelor aparţinând minorităţilor naţionale.[1] În prezent există instituţii de învăţământ primar sau clase speciale în limbile tuturor minorităţilor naţionale din România (cele mai importante: maghiară, reprezentând cca. 7% din populaţie, germană, sârbă, rromă, ucraineană, slovacă, bulgară, greacă, turcă, tătărească, albaneză, poloneză). Există secţii speciale cu predare în limbile maghiară şi germană la Universitatea „Babeş-Bolyai" din Cluj-Napoca. Nu există încă un institut de învăţământ superior de stat cu predare exclusiv în limba maghiară; crearea unui asemenea institut a fost revendicată în mod vehement de către organizaţia politică a acestei minorităţi la începutul anilor `90, însă actualmente, fără ca organizaţia respectivă să fi abandonat acest obiectiv, intensitatea revendicărilor în această privinţă a scăzut.[2]

Învăţământul este atât de stat cât şi particular. Constituţia nu făcea iniţial referire expresă la învăţământul particular, însă absenţa unei prevederi era interpretată ca permisiune tacită în acest sens. Prin revizuirea în 2003 a textului constituţional, noua formulare a alin. (5) include o referire expresă la învăţământul particular (alături de cel de stat şi confesional), astfel încât de acum înainte, legiuitorul ordinar nu mai are posibilitatea de a desfiinţa sau de a interzice de principiu o asemenea formă de învăţământ.

Preluând o prevedere din epoca comunistă,[3] Constituţia din 1991 garantează **gratuitatea învăţământului de stat**.[4] Gratuitatea nu operează în cazul învăţământului particular şi nici în privinţa studenţilor străini înscrişi la universităţile de stat. După adoptarea primei legii postcomuniste a învăţământului,[5] universităţile de stat şi-au mărit treptat cifrele de şcolarizare, finanţând această creştere prin perceperea de taxe de la studenţii situaţi pe locurile suplimentare.[6] Teoretic, acest

---

[1] Vezi, în acest sens: G. VRABIE, *La langue d'enseignement dans les universités roumaines selon l'Ordonance nº 36/1997*, în „Fundaţia de Ştiinţă şi Cultură ‚Moldova', Universitatea ‚Mihail Kogălniceanu', Iaşi", Buletin Ştiinţific nr. 8 (1999), pp. 19-37.

[2] Faptul poate fi pus în legătură cu împrejurarea că organizaţia reprezentativă a acestei minorităţi (UDMR) s-a aflat aproape în permanenţă în coaliţiile guvernamentale, având deci atât posibilitatea să-şi atingă o parte din obiective cât şi şansa atingerii în viitor a obiectivelor încă nerealizate.

[3] Art. 21 alin. (2) din Constituţia din 21 august 1965.

[4] Art. 32 alin. (4): „Învăţământul de stat este gratuit, potrivit legii". Prin Legea de revizuire, acestui alineat i-a mai fost adăugată o nouă frază: „Statul acordă burse sociale de studii copiilor şi tinerilor proveniţi din familii defavorizate şi celor instituţionalizaţi, în condiţiile legii.

[5] Legea nr. 84/1997 care, în prima sa formă, nu prevedea expres, dar nici nu interzicea, perceperea de taxe de studii de la studenţii cetăţeni români.

[6] În universităţile româneşti se organizau concursuri de admitere, în prezent înlocuite de regulă printr-un concurs de dosare, cu luarea în considerare a rezultatelor de la examenul de bacalaureat şi a mediilor din cei patru ani de liceu. Admiterea se face în ordinea descrescătoare a rezultatelor, primii admişi beneficiind de gratuitatea învăţământului (şi eventual de burse de studii), în limita locurilor

fapt este de natură să ridice probleme de constituționalitate. În mod evident, sensul dispoziției constituționale privind dreptul la învățământ gratuit nu este cel de a institui un monopol al universităților private asupra înmatriculării studenților plătitori de taxe. O eventuală limitare sau suprimare a dreptului universităților de stat de a înmatricula studenți pe locuri finanțate prin taxe ar însemna o încălcare a dreptului la învățătură al studenților. Un student care nu are acces la un loc gratuit, finanțat de la buget, nu poate fi lipsit de dreptul de a opta să studieze, plătind taxa de studii, la o una din universitățile românești de prestigiu, consacrate prin calitatea activității didactice și de cercetare, după cum nu poate fi silit să se înmatriculeze la vreo universitate recentă. În condițiile în care admiterea unui student pe un loc cu taxă la o universitate de stat implică și posibilitatea ca, în baza rezultatelor bune la examene, acesta să acceadă, în viitoarele semestre, la un loc gratuit, restricțiile privind textele ar afecta chiar și dreptul la învățământ gratuit al studenților, constrânși astfel să se înmatriculeze la universități particulare, care nu oferă asemenea facilități. În plus, perceperea de taxe constituie o practică neîntreruptă și necontestată de peste 20 ani. Numărul locurilor cu taxă în cazul universităților de stat este în general comparabil cu cel al locurilor gratuite[1] (sensibil mai mare în cazul universităților noi). În consecință, un viitor student are o șansă reală și efectivă de a beneficia de gratuitatea învățământului superior, în condițiile în care performanțele sale școlare îi permit să se claseze între primii admiși, astfel încât intenția legiuitorului constituant din 1991 este pe deplin satisfăcută.[2]

Învățământul religios este liber, potrivit cerințelor fiecărui cult [art. 32 alin. (7) fraza 1]. În școlile de stat, învățământul religios este organizat și garantat prin lege [art. 32 alin. (7) fraza ultimă]. Legea învățământului a stabilit obligativitatea predării religiei în școli[3], copii, cu acordul părinților sau al tutorelui, putând alege pentru studiu religia sau confesiunea.[4]

---

finanțate de la buget, iar următorii – în limita locurilor cu taxă aprobate de Ministerul Educației, de posibilitatea de a studia cu condiția achitării unei taxe anuale echivalând cu cca. 500-600 de Euro.

[1] De exemplu începând cu anul 2000, la Facultatea de Drept a Universității „Alexandru Ioan Cuza" din Iași, numărul mediu al locurilor gratuite într-un an de studiu a fost constant situat la 200, iar cel al locurilor cu taxă a fost între 120 și 200. La aceștia se adăuga un număr de peste 200 de studenți la „frecvență redusă", care plătesc de asemenea o taxă de studii. Începând cu anul 2011, numărul studenților plătitori de taxă a fost redus substanțial. Pentru ultimul an universitar (2014/2015) s-a stabilit un număr de 150 de locuri pentru studenți plătitori de taxe, față de 200 pentru cei finanțați de la buget.

[2] Constituționalitatea acestei practici va deveni discutabilă în ipoteza în care numărul locurilor gratuite s-ar reduce substanțial, diminuând în mod corespunzător șansele candidaților de a beneficia de gratuitate de studii.

[3] Pentru o opinie critică în privința soluției obligativității învățământului religios în școli, vezi E.S. TĂNĂSESCU, Comentariul la art. 32 din Constituție, în CONSTANTINESCU, IORGOVAN, MURARU, TĂNĂSESCU, *Constituția*..., pp. 66-70, la p. 69.

[4] Legea nr. 84/1995 (fosta lege a învățământului, înlocuită cu Legea nr. 1/2011 a educației naționale) a fost supusă controlului anterior de constituționalitate. Prin decizia nr. 72/1995 (M. Of.

2. Accesul la cultură (art. 33). Dispozițiile incidente au fost inserate în Constituție prin Legea de revizuire din 2003. Accesul la cultură este garantat [art. 33 alin. (1)], fiecare persoană este liberă să-și dezvolte spiritualitatea și să acceadă la valorile culturale naționale și universale. Această libertate nu poate fi îngrădită [art. 33 alin. (2)]. Din formularea textului constituțional, reiese că accesul la cultură poate fi înțeles și ca un drept din categoria lui *status negativus*, statul fiind oprit de la orice măsuri de restrângere a libertății individuale pe plan cultural, atât în privința creației (caz acoperit prin prevederile art. 30), cât și în privința accesului la produsele actului de creație (caz avut în vedere de art. 33).[1] În afară de aceasta, articolul menționat mai stabilește anumite obiective ale activității statului în acest domeniu: păstrarea identității spirituale, sprijinirea culturii naționale, stimularea artelor, păstrarea și conservarea moștenirii culturale, dezvoltarea creativității contemporane, promovarea valorilor culturale și artistice ale României în lume [alin. (3)].

În doctrină, accesul la cultură este privit ca un complement al dreptului la învățătură consacrat în art. 32 al legii fundamentale, formând împreună cu acesta un drept la educație în sens larg.[2]

3. Dreptul la ocrotirea sănătății (art. 34). Conform dispozițiilor articolului incident, dreptul la ocrotirea sănătății[3] este garantat [alin. (1)], prevăzându-se în acest sens o obligație generală a statului de a lua măsurile necesare pentru asigurarea igienei și a sănătății publice [alin. (2)]. Organizarea asistenței medicale și a sistemului de asigurări sociale pentru boală, accidente, maternitate și recuperare, controlul exercitării profesiilor medicale și a activităților paramedicale, precum și alte măsuri de protecție a sănătății fizice și mentale a persoanei se stabilesc potrivit legii [alin. (3)].

---

nr. 167 din 31 iulie 1995), Curtea Constituțională s-a pronunțat și asupra obiecției de neconstituționalitate privind dispozițiile legii privind predarea religiei în școli [art. 9 alin. (1) din lege]. Conform deciziei Curții, dispozițiile menționate sunt constituționale, „numai dacă se respectă, conform art. 29 alin. (1) și (6) din Constituție, dreptul părinților sau al tutorilor de a asigura, potrivit propriilor convingeri, educația copiilor minori a căror răspundere le revine [decizia citată, la nr. (72)]. Recent, prin decizia nr. 669 din 12 noiembrie 2014 (M. Of. nr. 59 din 23 ianuarie 2015), Curtea a stabilit că sunt neconstituționale dispozițiile privind obligativitatea depunerii unei cereri de către părinții care doresc să-și retragă copilul de la frecventarea orelor de religie [art. 9 alin. (2) din Legea nr. 84/1995 și art. 18 alin. (2) din Legea nr. 1/2011 a educației naționale]. A fost instituită în schimb obligativitatea depunerii unei cereri de către marea majoritate a părinților: cei care doresc frecventarea orei de religie de către copilul lor.

[1] Aspectele ținând de *status negativus* ale accesului la cultură au fost examinate mai sus, la §37, XII.

[2] E.S. TĂNĂSESCU, Comentariul la art. 33 din Constituție, în CONSTANTINESCU, IORGOVAN, MURARU, TĂNĂSESCU, *Constituția...*, p. 71.

[3] RĂDULEȚU, *Libertăți...*, 2008, pp. 157-175.

Teoretic, asistența medicală este gratuită în majoritatea spitalelor publice (gratuitatea era prevăzută expres în precedentele dispozițiile constituționale anterioare din anii comunismului). În practică, sistemul sanitar românesc se confruntă cu probleme organizatorice grave, în primul rând cu o subfinanțare acută, deși cadrul legislativ al finanțării acestuia – pe baza contribuției la asigurări sociale și de sănătate plătite de fiecare angajat - există. Nu rareori pacienții trebuie să suporte o parte din cheltuielile tratamentului în spitale, în special cele ale medicamentelor. De mai mult de un deceniu există cabinete medicale și stomatologice particulare –și mai puțin clinici care ar reclama costuri mult mai mari pentru aparatura medicală – unde tratamentul este efectuat contra unor onorarii modice care depășesc însă posibilitățile economice ale majorității locuitorilor țării.

4. Dreptul la un mediu sănătos (art. 35). Aparținând generației a treia de drepturi ale omului, dreptul la un mediu sănătos[1] a fost consacrat în Constituție prin revizuirea din 2003.

Conform dispozițiilor art. 35 alin. (1) din Constituție, statul recunoaște dreptul oricărei persoane la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic. Statul trebuie să asigure cadrul legislativ pentru exercitarea acestui drept [alin. (2) din același articol]. Reglementarea constituțională a dreptului la un mediu sănătos se remarcă și prin aceea că sunt consacrate explicit efectele orizontale (față de terți) ale unui drept fundamental. În acest sens, în alin. (3) se precizează că persoanele fizice și juridice au îndatorirea de a proteja și a ameliora mediul înconjurător.[2]

Măsurile active pe care statul trebuie să le adopte pentru a asigura realizarea acestui drept reclamă în măsură considerabilă cooperarea internațională, la nivel regional dar și mondial. Obiective majore precum reducerea emisiilor de dioxid de carbon în atmosferă sau protecția stratului de ozon nu pot fi atinse decât prin participarea tuturor statelor și prin instrumente internaționale cu caracter universal. În acest sens pot fi citate Convenția-cadru a ONU privind schimbările climatice semnată la Rio de Janeiro în 5 iunie 1992[3] sau Protocolul de la Kyoto din 1997 referitor la limitarea emisiilor de gaze cu efecte de seră.[4]

5. Dreptul la muncă și la protecția socială a muncii (art. 41). Dispozițiile incidente dreptului la muncă[5] sunt cuprinse în art. 41 din Constituție care statu-

---

[1] DEACONU, pp, 214-215; MURARU, TĂNĂSESCU I, pp. 173-174; M. DUȚU, *Dreptul internațional al mediului*, Economica, București, 2004; GH. IANCU, *Drepturile fundamentale și protecția mediului*, Monitorul Oficial, București, 1998; B. SELEJAN-GUȚAN, Comentariu la art. 35, în MURARU, TĂNĂSESCU, *Constituția României*, pp. 324-329.

[2] B. SELEJAN-GUȚAN, Comentariu la art. 35, în MURARU, TĂNĂSESCU, *Constituția României*, pp. 324-329, pp. 327 și urm.

[3] Ratificată prin Legea nr. 24 din 6 mai 1994 (M. Of. nr. 119 din 12 mai 1994).

[4] Ratificat prin Legea nr. 3 din 2 februarie 2001 (M. Of. nr. 81 din 16 februarie 1994).

[5] A. POPESCU, Comentariu la art. 41, în MURARU, TĂNĂSESCU, *Constituția României*, pp. 374-398; SELEJAN-GUȚAN, pp. 154-155.

ează în primul alineat că „dreptul la muncă nu poate fi îngrădit" stabilind totodată libertatea alegerii profesiei, a meseriei sau a ocupației precum și a alegerii locului de muncă. Dreptul la muncă poate fi înțeles în sens larg sau în sens restrâns. În prima accepțiune el include libertatea alegerii profesiei, a ocupației, a locului de muncă în țară sau în afara ei, salarizarea și protecția socială a muncii, stabilitatea în muncă și dreptul la negocieri colective și individuale. În sens restrâns – în condițiile economiei de piață – avem în vedere doar libertatea muncii și stabilitatea muncii.[1]

Constituția fixează domeniile în care trebuie adoptate măsuri de protecție socială. Acestea privesc securitatea și sănătatea salariaților, regimul de muncă al femeilor și tinerilor, instituirea concediului de odihnă plătit, instituirea unui salariu minim brut pe țară, repausul săptămânal, concediul de odihnă plătit, prestarea muncii în condiții deosebite sau speciale sau formarea profesională. Prin lege se pot stabili alte situații specifice, reclamând o reglementare specială [art. 41 alin. (2)].

Durata normală a zilei de muncă este în medie de 8 ore [art. 41 alin. (3)]; dispozițiile de detaliu ale Codului Muncii (Legea nr. 53/2003)[2] prevăd că durata normală a muncii este de 8 ore pe zi și 40 de ore pe săptămână, iar durata maximă legală a orelor de muncă este de 48 de ore pe săptămână [art. 112 alin. (1), coroborat cu art. 114 alin. (1) C. muncii]. În cazul desfășurării muncii în schimburi, ceea ce poate implica depășirea duratei maxime legale a zilei și/sau a săptămânii de lucru, este necesar ca munca să fie organizată în așa fel încât durata medie – calculată pe o perioadă de cel mult trei săptămâni – să se încadreze în limitele prevăzute de lege [art. 114 alin. (2) C. muncii]. În cazul tinerilor (până la împlinirea vârstei de 18 ani), durata zilei de muncă nu poate depăși 6 ore pe zi și 30 de ore săptămânal [art. 112 alin. (2) din același cod].

Constituția mai stabilește egalitatea salarizării femeii cu bărbatul, în cazul desfășurării unei munci egale [art. 41 alin. (4)]; dispoziția respectivă trebuie privită în conexiune cu prevederile art. 4 alin. (2) (interdicția discriminării pe anumite criterii, printre care și cel al sexului), precum și cu cele ale art. 16 alin. (3) fraza a 2-a, care stabilesc că Statul român „garantează egalitatea de șanse între femei și bărbați pentru ocuparea unor funții și demnități".

Mai sunt garantate drepturile la negocieri colective în materie de muncă precum și caracterul obligatoriu al convențiilor colective [art. 41 alin. (5)]; aceste prevederi sunt reluate în noul Cod al muncii.

În privința modului concret de aplicare a dispozițiilor constituționale și legale referitoare la dreptul la muncă este de remarcat de la bun început că factorul decisiv îl reprezintă situația economică a țării. În privința accesului egal și neîngrădit la muncă sunt relativ puține obiecții de făcut, restricțiile absurde din anii

[1] A. POPESCU, *op. cit.*, loc. cit., p. 377.

[2] Republicată în M. Of. nr. 345 din 18 mai 2011.

comunismului privitoare la atitudinea politică, la originea socială sau la situația personală a rudelor solicitantului („dosarul de cadre" în terminologia epocii) fiind de mult timp eliminate. Eficiența garanțiilor constituționale este mult mai redusă în cazul acelor dispoziții ce implică o prestație pozitivă din partea statului sau a economiei. Creșterea numărului de locuri de muncă, stabilitatea acestora și salarizarea corespunzătoare a muncii sunt obiective de politică economică aflate în dependență de o constelație de factori conjuncturali, interni și externi. Ele mai depind într-o oarecare măsură de clarviziunea și perspicacitatea guvernanților. Legiuitorul, fie el și constituant nu poate comanda pieței. Ca atare, efectul ancorării în legea fundamentală a unor deziderate precum cele din art. 41 alin. (2) este mai degrabă unul formal. De exemplu, guvernanții sunt obligați să stabilească un salariu minim pe economie, dar cuantumul acestuia nu este și nu poate fi stabilit prin Constituție, astfel încât cerința respectivă poate fi ușor îndeplinită prin fixarea unui salariu derizoriu.[1]

Dreptul la muncă este strâns legat de libertatea muncii, care are drept corolar interzicerea muncii forțate,[2] consacrată în art. 42 al legii noastre fundamentale. Pe plan internațional, interdicția muncii forțate este ancorată în textul Pactului Internațional privind Drepturile Civile și Politice [art. 8 alin. (3)] și în art. 4 alin. (2) din Convenția europeană privind apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.[3]

Preluând dispozițiile reglementărilor internaționale, Constituția stabilește în art. 42 alin. (2), că nu reprezintă muncă forțată:

- activitățile pentru îndeplinirea îndatoririlor militare, precum și cele desfășurate, potrivit legii, în locul acestora din motive religioase sau de conștiință;
- munca unei persoane condamnate, desfășurată în condiții normale, în perioada de detenție sau de libertate condiționată;
- prestațiile impuse în situațiile create de calamități ori de alt pericol precum și cele care fac parte din obligațiile civile normale stabilite prin lege.

Fapta de a supune o persoană, în alte cazuri decât cele prevăzute de dispozițiile legale, la prestarea unei munci împotriva voinței sale constituie infracțiune, fiind prevăzută și pedepsită de dispozițiile art. 212 NCP.

6. Dreptul la grevă (art. 43). Dreptul la grevă[4] al salariaților este garantat în cazul în care greva are ca obiectiv profesionale, economice și sociale ale acestora

---

[1] Pe de altă parte, soluția stabilirii unui salariu minim decent,dar care nu poate fi susținut de o economie aflată în suferință, constituie o variantă încă și mai proastă.

[2] A. POPESCU, Comentariu la art. 42, în I. MURARU, S.E. TĂNĂSESCU, *Constituția României*, pp. 398-404.

[3] SELEJAN-GUȚAN, *Protecția* ..., pp. 102-103.

[4] A. POPESCU, Comentariu la art. 43, în I. MURARU, S.E. TĂNĂSESCU, *Constituția României*, pp. 404-421.

[art. 43 alin. (1) din Constituție]. Implicit, legea fundamentală refuză să garanteze dreptul la grevă în cazul susținerii unor revendicări politice. Acest fapt reiese clar și din cuprinsul alineatului următor, unde se prevede posibilitatea de a stabili prin lege condițiile și limitele dreptului la grevă precum și garanțiile necesare asigurării serviciilor esențiale pentru societate. Constituția nu se pronunță în privința admisibilității grevei funcționarilor publici, lăsând această problemă în seama legiuitorului ordinar. Acesta are însă obligația de a asigura menținerea serviciilor esențiale pentru societate.

Pe durata exercitării dreptului la grevă, contractul de muncă poate fi suspendat, la inițiativa angajatului [art. 51 pct. f) C. muncii]; este interzisă concedierea acestuia ca urmare a participării la grevă [art. 59 pct. b) din același act normativ].

În practică datorită situației economice precare, a subfinanțării unor importante domenii de activitate (nu în ultimul rând sănătatea și învățământul), a condițiilor adesea neclare și oneroase în care au fost efectuate privatizările unor mari întreprinderi de stat sau a unor disponibilizări iminente în aceste întreprinderi au loc deseori greve, însoțite de obicei de forme de protest mai energice (demonstrații de stradă, blocarea unor drumuri, interzicerea accesului proprietarilor sau administratorilor într-o întreprindere etc.). Succesul unor asemenea acțiuni depinde în mare măsură de o serie de factori precum receptivitatea opiniei publice, modul de reflectare în presă a evenimentelor, resursele disponibile din partea angajatorilor, voința politică de a soluționa problema sau proximitatea alegerilor. Nu întotdeauna greviștii obțin satisfacerea fie și parțială a revendicărilor lor, însă acest fapt depinde de o serie de factori – cei menționați mai sus – dar mai ales de starea de ansamblu a economiei.

7. Dreptul la un nivel de trai decent (art. 47). Primul alineat al art. 47 din legea fundamentală statuează obligația statului de a lua „măsuri de dezvoltare economică și de protecție socială, de natură să asigure cetățenilor un nivel de viață decent". Evident determinarea concretă a înțelesului sintagmei „nivel de viață decent" cade în sarcina legiuitorului a executivului dar și al instanțelor judecătorești, care – în grade diferite – vor trebui să ia în considerare o serie de circumstanțe precum resursele financiare ale statului, nivelul performanțelor și al dezvoltării economice ori exigențele europene în materie bugetară, fiscală, concurențială și de protecție a consumatorului.

Constituantul fixează anumite repere pentru o asemenea interpretare, nominalizând o serie de domenii în care cetățenilor le revin drepturi contigente conceptului de „nivel de trai decent".[1] Această enumerare cuprinde: dreptul la pensie,

[1] S.E. TĂNĂSESCU, Comentariu la art. 47 din Constituție, în CONSTANTINESCU, IORGOVAN, MURARU, TĂNĂSESCU, *Constituția...*, p. 99. A. POPESCU, Comentariu la art. 47, în MURARU, TĂNĂSESCU, *Constituția României*, pp. 478-482.

la concediu de maternitate plătit, la asistență medicală în unitățile sanitare de stat, la ajutor de șomaj și la alte forme de asigurări sociale prevăzute de lege. Cetățenii au și dreptul la măsuri de asistență socială, potrivit legii. Aceste dispoziții nu diferă esențial de versiunea textului constituțional anterioară revizuirii din 2003. Totuși, în doctrină[1] se consideră că modificarea operată prin legea de revizuire „a instituționalizat asistența socială, ca o dimensiune modernă a măsurilor necesare pentru asigurarea unui trai decent."

Semnificația practică a acestor garanții constituționale este destul de redusă. Pe lângă obligația concretă de a institui și de a menține un sistem de pensii, de asistență medicală și de asistență socială – elemente existente în orice stat modern – autorităților le mai revine obligația de a reglementa și de a implementa acordarea ajutorului de șomaj și a concediului de maternitate plătit (aspecte care existau, de altfel, și în prima versiune a textului legii fundamentale). Decisivă este însă problema cuantumului concret și a condițiilor de acordare a acestor prestații, problemă care rămâne la latitudinea guvernanților și a legiuitorului.

8. Dreptul copiilor și al tinerilor la protecție și asistență (art. 49). Constituția garantează tinerilor și copiilor „un regim special de protecție și asistență în realizarea drepturilor lor" [art. 49 alin. (1)].[2]

Acest regim special este concretizat printr-o serie de obligații negative: interdicția exploatării minorilor, a folosirii lor în activități care le-ar dăuna sănătății, moralității sau care le-ar pune în primejdie viața sau dezvoltarea normală [art. 49 alin. (3)], precum și interdicția angajării ca salariați a minorilor sub vârsta de 15 ani [art. 49 alin. (4)]. Măsuri de protecție mai detaliate găsim în Codul muncii: durata timpului de muncă este stabilită în cazul minorilor de până la 18 ani la maximum 6 ore pe zi și 30 de ore pe săptămână [art. 112 alin. (2)], interdicția pentru această categorie de minori de a presta muncă suplimentară (art. 124) și muncă de noapte [art. 128 alin. (1)] sau pauza de masă de cel puțin 30 de minute în cazul minorilor a căror zi de muncă depășește durata de patru ore și jumătate [art. 134 alin. (2)].

Prestațiile pozitive stabilite de Constituție pentru protecția tinerilor și a copiilor privesc alocațiile pentru copii și ajutoarele pentru îngrijirea copilului bolnav ori cu handicap [art. 49 alin. (2)], precum și obligația autorităților de a contribui la „asigurarea condițiilor pentru participarea liberă a tinerilor la viața politică, socială, economică, culturală și sportivă a țării" (art. 49 alin. ultim).

Revizuirea din 2003 a Constituției a lăsat practic nemodificat textul art. 49 (45 în vechea numerotare). Acest articol este privit în doctrină ca un „drept sinteză,

---

[1] Ibidem, loc cit.

[2] M. TOMESCU, Comentariu la art. 49, în MURARU, TĂNĂSESCU, *Constituția României*, pp. 492-501.

care valorifică realitatea în sensul căreia copii şi tinerii constituie marele potenţial uman, de azi, dar mai ales de mâine al societăţii, că ei sunt continuitatea şi viitorul, perspectiva umană", acest „potenţial uman având dreptul la o protecţie aparte".[1]

Este de observat că – la fel ca şi în cazul celorlalte drepturi social-economice – obligaţiile negative ale statului au în mai mare măsură o semnificaţie practică. Obligaţiile pozitive – de a da – reprezintă mai degrabă obiective sociale şi politice pe care constituantul le octroiază legiuitorului şi guvernanţilor, lăsându-le acestora o marjă de apreciere discreţionară în privinţa modului de a le realiza în practică. Astfel cuantumul prezent al alocaţiei de stat pentru copii – alocaţie care nu depinde de venituri şi nici de cuantumul şi durata contribuţiei părinţilor la sistemul de asigurări sociale – este de circa 6 Euro. Suma este pur simbolică, chiar şi pentru categoriile sociale cu venituri mici şi foarte mici şi are semnificaţia unei îndepliniri pur formale a sarcinii instituite de constituant în seama guvernanţilor. Este evident că determinante sunt şi aici circumstanţele economice şi resursele financiare ale statului; consacrarea constituţională a unor măsuri detaliate în favoarea unor categorii – în acest caz a tinerilor şi a copiilor – nu poate ignora sau schimba aceste premise ale problemei.

9. Dreptul persoanelor cu handicap la protecţie specială (art. 50). Legea fundamentală stabileşte un „drept la protecţie specială" în favoarea persoanelor cu handicap (art. 50 fraza 1).[2] În acest sens, statul asigură realizarea unei politici naţionale de egalitate a şanselor, de prevenire şi tratament al handicapului, în vederea participării efective a persoanelor cu handicap în viaţa comunităţii respectând drepturile ce le revin părinţilor şi tutorilor.

În doctrină se consideră că raţiunea acestei protecţii speciale a persoanelor cu handicap rezidă pe de o parte în necesitatea asigurării egalităţii de şanse pentru aceste persoane, iar pe de altă parte în împrejurarea că România este, conform dispoziţiilor constituţionale [art. 1 alin. (3)] „stat social".[3] În afara modificării terminologice („persoane cu handicap" în loc de „persoane handicapate"), revizuirea din 2003 a inserat în articolul consacrat acestui subiect o menţiune expresă la politica naţională de egalitate a şanselor, în scopul de a permite persoanelor afectate de un handicap participarea efectivă la viaţa societăţii.

Legiuitorul constituant stabileşte şi o limită în privinţa măsurilor pozitive ale statului în favoarea persoanelor cu handicap: este vorba de drepturile părinţilor

---

[1] S.E. TĂNĂSESCU, Comentariu la art. 49 din Constituţie, în CONSTANTINESCU, IORGOVAN, MURARU, TĂNĂSESCU, *Constituţia*..., p. 101.

[2] M. TOMESCU, Comentariu la art. 50, în MURARU, TĂNĂSESCU, *Constituţia României*, pp. 501-509.

[3] S.E. TĂNĂSESCU, Comentariu la art. 50 din Constituţie, în CONSTANTINESCU, IORGOVAN, MURARU, TĂNĂSESCU, *Constituţia*..., p. 103.

și tutorilor (art. 50 teza ultimă). Motivația unei asemenea limitări este clară; analog rațiunii care stă la baza principiului subsidiarității, statul trebuie să intervină în favoarea acestei foarte sensibile și vulnerabile categorii de cetățeni numai într-o măsură compatibilă cu drepturile persoanelor cărora le revine în primul rând și în cea mai mare măsură sarcina protejării celor în cauză, fiind cei mai apropiați de aceștia. Statul nu se substituie familiei, intervenind doar în măsura în care aceasta nu poate, ea singură, să asigure în mod corespunzător protecția acestei categorii de persoane.

Măsurile luate de stat în acest sens pot fi negative – interdicția discriminării – dar și pozitive (prevenire și tratament). Este de remarcat faptul că măsurile de promovare a egalității șanselor sunt în general pozitive. Aplicarea lor depinde bineînțeles în mare măsură de resursele economice și financiare ale statului, însă nu exclusiv. Prin înlăturarea unor impedimente absurde și nerezonabile, statul poate ușura mult soarta acestei categorii de cetățeni, fără a supune contribuabilul la eforturi disproporționate.

§36. Îndatoririle fundamentale ale cetățenilor

Noțiunea de îndatorire fundamentală face trimitere la natura contractuală a oricărei asociații politice și a oricărei comunități întemeiate pe valorile liberale. Statul nu poate supraviețui decât în măsura în care cetățenii sunt conștienți de îndatoririle ce le revin și de faptul că drepturile și libertățile au sens doar într-o societate în care indivizii înțeleg să-și respecte obligațiile. Respectarea obligațiilor se face – în cazul cel mai fericit – de bună voie, dar poate fi impusă în caz de necesitate prin forța de constrângere a statului.

Ordinea politică, socială și juridică reclamă conștientizarea permanentă a îndatoririlor. Civilizațiile au apărut și s-au dezvoltat pe baza cultivării spiritului datoriei (față de zei, față de cetate, față de alții, dar și față de sine), astfel încât evidențierea lor specială nici nu era necesară: ele erau de la sine înțelese.

Nu toate constituțiile cuprind dispoziții exprese privind îndatoririle fundamentale. Primele constituții au avut drept obiectiv să limiteze o putere existentă, cea a statului. Obligațiile indivizilor față de semenii lor și față de stat sunt imanente oricărei ordini juridice. Statul nu are nevoie să proclame solemn obligația resortisanților săi de a-i plăti impozite și nici datoria de apărare a țării. Prin urmare, consacrarea constituțională a îndatoririlor fundamentale nu este neapărat necesară; mult mai importantă este crearea unui cadrul legislativ și a unui climat socio-cultural în care spiritul datoriei să-și afle locul cuvenit.

Îndatoririle fundamentale sunt consacrate în Capitolul III al Titlului II al Constituției. Îndatoririle specifice cetățenilor români sunt:

1. Fidelitatea față de țară (art. 54). Loialitatea față de comunitatea politică de care aparține un cetățean este o condiție *sine qua non* a viabilității oricărui stat.

Ea presupune o anumită atitudine în forul interior al fiecărei persoane, dar se exteriorizează prin actele şi faptele sale.

Obligaţia de fidelitate revine tuturor cetăţenilor dar are conotaţii speciale în cazul demnitarilor, al funcţionarilor publici şi al militarilor. Statutul lor special în această privinţă este atestat şi de faptul că exercitarea funcţiilor lor este precedată de depunerea unui jurământ stabilit prin lege [art. 54 alin. (2)]. Fidelitatea faţă de ţară nu poate fi definită cu precizie. Pot fi definite însă anumite fapte (nu toate) care o contrazic flagrant. Este cazul faptelor prevăzute în capitolul consacrat infracţiunilor contra statului din Codul penal.

2. Apărarea ţării (art. 55). Obligaţia de apărare a ţării implică mai mult decât satisfacerea serviciului militar. În cazuri extreme această obligaţie impune sacrificarea propriei vieţi. Revizuirea din 2003 a Constituţiei [modificarea alin. (2) al art. 55 – art. 52 în vechea numerotare] a dus la desfiinţarea obligativităţii serviciului militar. Măsura a avut un pronunţat caracter populist, menită fiind, printre altele, să încurajeze participarea la referendumul pentru aprobarea legii de revizuire a tinerilor incorporabili.[1] Dispariţia consacrării constituţionale a obligativităţii serviciului militar nu înseamnă că legiuitorului organic i-ar fi interzisă reintroducerea acestuia.[2] Importantă nu este însă atât obligativitatea serviciului militar. Crearea unei atmosfere în care îndatoririle faţă de semeni şi de comunitate să fie luate în serios, în primul rând de către o elită politică responsabilă şi capabilă să convingă prin puterea exemplului, constituie premisa restabilirii capacităţii de apărare a naţiunii şi a disponibilităţii pentru sacrificiu a cetăţenilor.

Celelalte obligaţii (**respectarea Constituţiei şi a legilor, a drepturilor şi a libertăţilor celorlalţi, exercitarea cu bună-credinţă a drepturilor şi a libertăţilor fundamentale, plata impozitelor şi a taxelor**[3]) revin în egală măsură şi străinilor şi apatrizilor aflaţi în România.

---

[1] Este adevărat că serviciul militar obligatoriu, lung şi costisitor, reprezenta o povară grea pentru economia pe atunci încă şubredă a României. Criza ucraineană din 2014 a arătat însă că apărarea integrităţii teritoriale şi a independenţei naţionale depind în primul rând de voinţa şi de resursele proprii. Participarea la alianţa nord-atlantică nu dispensează de voinţa de autoapărare; aliaţii au facultatea şi nu obligaţia de a interveni militar masiv şi direct. Este greu de crezut de exemplu că SUA vor sacrifica viaţa propriilor soldaţi pentru a apăra frontierele unei naţiuni ai cărei cetăţeni nu sunt ei înşişi dispuşi să facă acelaşi sacrificiu.

[2] Art. 55 alin. (2) prevede următoarele: „Condiţiile privind îndeplinirea îndatoririlor militare se stabilesc prin lege organică."

[3] La prima vedere, art. 56 pare a se adresa în mod exclusiv cetăţenilor români („Cetăţenii au obligaţia să contribuie, prin impozite şi prin taxe, la cheltuielile publice"). Este însă imposibil să credem că legiuitorul constituant a intenţionat să impună obligaţii fiscale doar cetăţenilor români, lăsând impunerea străinilor la latitudinea legiuitorului organic sau ordinar. O lege fiscală care ar exonera străinii domiciliaţi în România de plata impozitului pe venit ar fi vădit neconstituţională. Prin urmare, redactarea art. 56 alin. (1) este defectuoasă, iar obligaţia de a plăti impozite şi taxe nu constituie o îndatorire fundamentală revenind exclusiv cetăţenilor români.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BIBLIOGRAFIE

I. BIBLIOGRAFIE GENERALĂ

Culegeri de acte normative şi documente

1. ***, *Desăvârşirea unităţii naţional-statale a poporului român. Recunoaşterea ei internaţională 1918. Documente interne şi externe*, vol. VI, *februarie 1920-decembrie 1920*, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1986

2. Academia RSR, Secţia de Ştiinţe Istorice, *Documenta Romaniae Historica*, A. Moldova (Institutul de Istorie «A. D. Xenopol»), B. Ţara Românească (Institutul de Istorie «Nicolae Iorga»), Ed. Academiei RSR, Bucureşti

3. ANDREESCU, A., NĂSTASĂ, L., VARGA, A. (editori), *Minorităţi etnoculturale. Mărturii documentare: Maghiarii din România (1956-1968)*, Centrul pentru Resurse şi Diversitate Etnoculturală, Cluj, 2003

4. BERGER, V., *Jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului*, traducere de Ionel Olteanu şi Coriolan Athanasiu, Institutul Român pentru Drepturile Omului, Bucureşti, 1997

5. CEAUŞESCU, N., *Raport cu privire la proiectul de Constituţie a Republicii Socialiste România*, Ed. Politică, Bucureşti, 1965

6. Comisia Prezidenţială pentru Analiza Dictaturii Comuniste din Romania, *Raport final* (editori: Vladimir Tismăneanu, Dorin Dobrincu şi Cristian Vasile), Ed. Humanitas, Bucureşti, 2007

7. CONSTANTIN, V. (coord.), *Documente de bază ale Comunităţii şi Uniunii Europene*, ed. a II-a, Ed. Polirom, Iaşi, 2002

8. *Constituţia, legea fundamentală a URSS. Raportul tovarăşului I.V. Stalin asupra proiectului de constituţie al URSS*, Ed. PCR, Bucureşti, 1944

9. *Les Constitutions de la France depuis 1789*, Présentation de Jacques Godechot, Garnier-Flammarion, Paris, 1970

10. DUCULESCU, V., CĂLINOIU, C., DUCULESCU, G., *Crestomaţie de Drept constituţional*, 2 volume, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998

11. ENACHE, S. (ed.), *România şi minorităţile; Colecţie de documente*, Ed. Pro Europa, Târgu Mureş, 1997

12. FLORIAN, AL., BĂRBULESCU, A., CLIMESCU, AL., DEGERATU, L., *Munca obligatorie a evreilor din Romania (1940-1944). Documente*, Polirom, Iaşi, 2013

13. GARDINER, S.R. (ed.), *The Constitutional Documents of the Puritan Revolution* (1622-1660), 3rd edition, revised, Clarendon Press, Oxford, 1906

14. HERTSLET, E., *The Map of Europe by Treaty; showing the Various Political and Territorial Changes which have taken place since the General Peace of 1814*, London, Butterworths; Harrison, vol. 2, 1875

15. Hotărâri ale Curții Europene a Drepturilor Omului. Culegere selectivă, ediție îngrijită de Monica Macovei, Ed. Polirom, Iași, 2000

16. Hudson, Manley O., *International Legislation*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1931, vol. 1 (1919-1921)

17. IONESCU, C., *Dezvoltarea constituțională a României. Acte și documente 1740-1991*, ed. revăzută și adăugită, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 2000

18. MURARU, I., IANCU, GH., *Constituțiile române. Texte. Note. Prezentare comparativă*, Ed. Actami, București, 2000

19. NĂSTASE, A., AURESCU, B., *Drept internațional contemporan. Texte esențiale*, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 2000

20. NICIU, M., MARCU, V., PURDĂ, N., DIACONU, N., MACAROVSCHI, L., *Culegere de documente de drept internațional public*, 2 volume, Ed. Lumina Lex, București, 1997

21. Nouveau Recueil de Traités d'Alliance, de Paix, de Trêve, de Neutralité, de Commerce, de Limites, d'Echange etc. et de plusieurs autres actes servant à la connaissance des relations étrangères des Puissances et états de l'Europe tant leur rapport mutuel que dans celui envers les puissances et dans d'autres parties du globe depuis 1808 jusqu'à présent, par Georges Fréderic de Martens continué par Frédéric Saalfeld, à Gottingue, dans la Librairie de Dietrich, 1817-1837 (vol. 1-12)

22. PĂUN OTIMAN, I., *1948 – Marea dramă a Academiei Române*, Ed. Academiei, București, 2013

23. Românii la 1859. Unirea Principatelor în conștiința europeană. Documente externe, 2 vol. (Arhivele Statului din România; Biblioteca Centrală de Stat din RSR), Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1984

24. VITCU, D., BĂDĂRĂU, G., cu sprijinul lui Corneliu Istrati, *Regulamentul Organic al Moldovei*, ediție integrală (Academia Română, Institutul de Istorie „A.D. Xenopol"), Ed. Junimea, Iași, 2004

Lucrări clasice

1. ARETIN, J.CH. von, *Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie*, Bd. I, Altenburg, 1824

2. ARISTOTEL, *Politica*, ediție bilingvă, tradusă și comentată de Alexandru Baumgarten, Ed. IRI, București, 2001

3. AUSTIN, J., *The Province of Jurisprudence Determined*, (ediția originară: 1832) edited by David Campbell and Philip Thomas, Ashgate / Dartmouth, Aldershot, Brokfield USA, Singapore, Sydney, 1998

4. BÄHR, O., *Rechtsstaat. Eine publicistische Skizze*, Kassel, 1864, (reimpresiune la Scientia Verlag, Aalen, 1961)

5. BLACKSTONE, W., *Commentaries on the Laws of England* (1765), Introduction, Vol. I,. (accesibilă la: http://www.yale.edu/lawweb/avalon/blackstone)

6. BLUNTSCHLI, J.C., *Allgemeine Staatslehre*, ed. a 6-a, Stuttgart, Kohlhammer, 1886, (prima ediție: 1852)

7. BODIN, J., *De la Démonomanie des Sorciers*, a Paris, chez Iacques du Puys Librairie Iuré, à la Samaritaine, MDLXXX, reimpresiune la Georg Olms Verlag, Hildesheim, Zürich, New York, 1988

8. BODIN, J., *Les Six Livres de la République*, Texte revu par Christiane Frémont, Marie Dominique Couzinet et Henri Rochais, d'après la 10-ème éd. (Lyon, Cartier, 1593), Éditions Fayard, Paris, 1986 (6 vol.)

9. CICERO, M.T., *Despre îndatoriri*, traducere în limba română de David Popescu, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1957

10. CICÉRON, *De la République*, traduction française par J.V. Le Clerc, Paris, Librairie Hachette, 1873

11. ENGELS, F., *Situaţia Angliei.* II *Constituţia engleză*, în Karl Marx, Friedrich Engels, *Opere*, vol. I, Ed. de Stat pentru Literatură Politică, Bucureşti, 1957, pp. 620-646

12. GAIUS, *Instituţiunile*, traducere, studiu introductive, note şi adnotări de Aurel N. Popescu, Ed. Academiei RSR, Bucureşti, 1982

13. GIERKE, O. von, *Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung*, Weidmann, Berlin, 1887 (accesibilă on line la http://dlib-pr.mpier.mpg.de/)

14. GNEIST, R., *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland*, ed. a 3-a nemodificată, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1966 (reproducere fotomecanică a ediției din 1879)

15. GROTIUS, H., *Despre dreptul războiului şi al păcii* [1625], traducere, note şi comentarii de George Dimitriu, Ed. Ştiinţifică Bucureşti, 1968

16. HEGEL, G.W.F., *Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse* [1819], herausgegeben. und eingeleitet von Helmut Reichelt, Ullstein, Frankfurt/M, 1972 (în româneşte: *Principiile filozofiei dreptului sau elemente de drept natural şi de ştiinţă a statului*, traducere de Virgil Bogdan şi Constantin Floru, Ed. IRI, Bucureşti, 1996)

17. HERODOT, *Istorii*, traducere de Adelina Piatkowski şi de Felicia Vanţ-Ştef, 2 vol., Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1961

18. HOBBES, TH., *Leviathan* [1651], with selected variants from the Latin edition of 1688, edited with introductions and notes by Edwin Curley, Hackett Publishing Company, Inc., Indianapolis / Cambridge, 1994

19. KANT, I., *Beantwortung der Frage*: *Was ist Aufklärung*? [1784], în I. KANT, *Werkausgabe*, XI. Band (Schriften zur Anthropologie, Geschichtsphilospohie, Politik und Pädagogik 1), Suhrkamp. Frankfurt am Main, 1992, pp. 53-61

20. KANT, I., *Metafizica moravurilor*, Introducere la *Principiile metafizice ale teoriei virtuții*, XII b şi § 13, în I. KANT, *Scrieri moral-politice*, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1991

21. KANT, I., *Scrieri moral-politice*, traducere, studii introductive, note şi indici de Rodica Croitoru, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1991

22. LOCKE, J., *Al doilea tratat despre cârmuire / Scrisoare despre toleranță*, traducere de Silviu Ciulea, Ed. Nemira, Bucureşti, 1999

23. LOLME, J.L. de, *The Constitution of England, or an Account of the English Government in Which It Is Compared both witrh the Republican Form of Government and the Other Monarchies in Europe*, 4th ed., London, Baldwin & Co., 1817 (prima ediție, în limba franceză: 1784)

24. MACHIAVELLI, N., *Principele*, traducere de Nicolae Luca, Ed. Minerva, Bucureşti (Biblioteca pentru Toți, 1414), 1995

25. MILTON, J., *The Tenure of Kings and Magistrates* [1649], edited with introduction and notes by William Talbot Allison, Henry Holt, New York, 1911

26. MOHL, R. von, *Die Polizei-Wissenschaft nach der Grundlage des Rechtsstaates*, Tübingen, Laupp, 1832, Bd. I

27. MOHL, R. von, *Staatsrecht des Königreichs Württemberg*, Tübingen, Laupp, 2 vol., 1829/1830

28. MONTESQUIEU, CH.L. de Sécondat, *Despre spiritul legilor* [1748], traducere şi note de Armand Roşu şi studiu introductiv de Dan Bădărău, Ed. Ştiinţifică, 3 vol., 1964-1970

29. MILL, J.S., *Despre libertate* [1859], traducere de Adrian-Paul Iliescu, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1994

30. NEDHAM, M., *From the Excellency of a Free State*, 1656

31. NIETZSCHE, FR., *Also Sprach Zarathustra*, nymphenburger in der F.A. Herbig Verlagsbuchhandlung GmbH, München, 1990

32. PLATON, *Omul politic*, 291d-303c; traducere de Elena Popescu, în Platon, *Opere* VI, ediție îngrijită de Constantin Noica şi Petru Creția, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1989, pp. 392-472

33. POLYBIOS, *Istorii*, ediție tradusă şi adnotată de Virgil C. Popescu, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, vol. I, 1966

34. RENAN, E., *Qu'est qu'une Nation?*, Calman Lévy, Paris, 1882

35. ROTTECK, C. von, WELCKER, C.TH. (Herausgeber), *Staatslexikon*, ed. a 2-a, Bd. 6, 1847

36. ROUSSEAU, J.-J., *Contractul social* [1762], traducere de H.H. Stahl, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1957

37. SADLER, J., *Rights of the Kingdom*, London, 1649

38. SAVIGNY, FR.C. von, *Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, Freiburg i. Br., Akademische Verlagsbuchhandlung von J.C.B. Mohr, 1892 (reimpresiune a ediţiei a 3-a din 1840)

39. SAVIGNY, FR.C. von, *System des heutigen römischen Rechts*, Berlin, Veit, vol. II, 1840

40. SIEYÈS, E.J., *Qu'est-ce que le tiers état* [1789], précédé de *l'essai sur les privilèges*, Édition critique avec une introduction par Edme Champion, Paris: Au siège de la société, 1888 (Société de l'histoire de la Révolution française)

41. SMITH, TH., *De Republica Anglorum- A Discourse on the Commonwealth of England*, 1583,. accesibilă la http://www.constitution.org/eng/repang.htm

42. SPINOZA, B., *Tratatul teologico-politic* (publicat în 1670), traducere, note şi studiu introductiv de I. Firu, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1960

43. STAHL, FR.J., *Die Philosophie des Rechts*, ed. a 3-a, Bd. 2, Heidelberg, Mohr, 1856

44. STEIN, L. von, *Geschichte der sozialen Bewegungen in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage* (1850), hrsg. von Gottfried Salomon, Bd. 3 (*Das Königtum, die Republik und die Souveränität der französischen Gesellschaft seit der Februarrevolution 1848*), Drei Masken Verlag, München, 1921

45. TOCQUEVILLE, A. de, *Vechiul Regim şi Revoluţia*, traducere de Cristian Preda şi Constantin Davidescu, Ed. Nemira, Bucureşti, 2000

46. VATTEL, E. de, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle, appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, nouvelle édition augmentée, revue et corrigée, avec quelques notes de l'auteur et des citations, Paris, Janet et Cotelle éditeurs, 1820 (prima ediţie: 1758)

Comentarii ale legii fundamentale

1. CONSTANTINESCU, M., DELEANU, I., IORGOVAN, A., MURARU, I., BUCUR VASILESCU, F., VIDA, I., *Constituţia României, comentată şi adnotată*, Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1992

2. CONSTANTINESCU, M., IORGOVAN, A., MURARU, I., Revizuirea *Constituţie României. Explicaţii şi comentarii*, Ed. Rosetti, Bucureşti, 2003

3. CONSTANTINESCU, M., IORGOVAN, A., MURARU, I., TĂNĂSESCU, S.E., *Constituţia României revizuită. Comentarii şi explicaţii*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2004

4. DUCULESCU, V., DUCULESCU, G., CĂLINOIU, C., *Constituţia României, comentată şi adnotată*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1997

5. MURARU, I., TĂNĂSESCU, E.S. (coord.), *Constituţia României. Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008

6. TOADER, T., *Constituția României reflectată în jurisprudența constituțională*, Hamangiu, București, 2011

Lucrări generale, cursuri și tratate recente

1. AMITITELOAIE, AL., *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. Junimea, Iași, 2009

2. ANDREESCU, G., BAKK, M., BOJIN, L., CONSTANTIN, V., *Comentarii la Constituția României*, cu un studiu introductiv de Bogdan Iancu, Ed. Polirom, 2010

3. ANDREESCU, M., BOGHIRNEA, I., MITROFAN, F., *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. Universității, Pitești, 2 vol., 2001

4. ANDREESCU, M., BOGHIRNEA, I., MITROFAN, F., MITROFAN, F., *Drept constituțional. Teoria generală*, Ed. Universității, Pitești, 2006

5. ANDREESCU, M., BOGHIRNEA, I., MITROFAN, F., DASCĂLU, A.N., *Drept constituțional și instituții politice*. Curs pentru Semestrul I, Ed. Universității din Pitești, 2010

6. ANDREESCU, M., BOGHIRNEA, I., MITROFAN, F., DASCĂLU, A.N., *Drept constituțional și instituții politice*. Curs pentru Semestrul II, Ed. Universității din Pitești, 2010

7. BARAC, L., *Elemente de teoria dreptului*, Ed. C.H. Beck, București

8. CHIRIȚĂ, R., *Drept constituțional. Instituții și proceduri. Caiet de seminar*, ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, București, 2012

9. COMĂNIȚĂ, GH., *Dreptul constituțional și instituții politice,* Ed. „Lucian Blaga" Sibiu, 2005

10. CORBEANU, I., CORBEANU, M., *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. Lumina Lex, București, 2004

11. COSTEA, I.M., *Curs de drept financiar*, ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, București, 2015

12. CRISTE, M., *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. Mirton, Timișoara, 2004

13. CRISTE, M., *Teoria și practica dreptului constituțional*, Ed. World Teach, Oțelul Roșu, 2007

14. DABU, V., *Drept constituțional și instituții politice*, Școala Națională de Studii Politice și Administrative, București, 2001

15. DĂNIȘOR, D.-C., *Drept constituțional și instituții politice*, vol. I, *Teoria generală - Tratat*, Ed. C.H. Beck, București, 2007

16. DĂNIȘOR, D.-C., DOGARU, I., DĂNIȘOR, GH., *Teoria generală a dreptului*, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008

17. DEACONU, ȘT., *Drept constituțional*, ediția a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2013

18. DEACONU, ŞT., *Instituţii politice*, ediţia a 2-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2015

19. DELEANU, I., *Instituţii şi proceduri constituţionale*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006

20. DRAGNE, L., *Drept constituţional şi instituţii politice*, ed. a 2-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2011

21. DRĂGANU, T., *Drept constituţional şi instituţii politice*, 2 vol., Ed. Lumina Lex, 1998

22. DUCULESCU, V., DUCULESCU, G., CĂLINOIU, C., *Drept constituţional şi instituţii politice*, Ed. Lumina Lex, 2003

23. DVORACEK, Maria, Gheorghe Lupu, *Teoria generală a dreptului*, Ed. Chemarea, Iaşi, 1996

24. EREMIA, M.-C., DRAGNEA, D.M., *Introducere în dreptul constituţional. Note de curs*, ed. a 2-a, revăzută, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2007

25. FOCA, M., *Drept constituţional. Drepturi şi libertăţi fundamentale*, Europolis, Constanţa, 2005

26. GILIA, C., *Drept constituţional şi instituţii politice. Teoria generală a dreptului constituţional*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2011

27. GILIA, C., *Manual de drept constituţional şi instituţii politice*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2010;

28. GIONEA, V., PAVEL, N., *Curs de Drept constituţional*, ed. a 2-a, revizuită şi completată, Holding Reporter Bucureşti, 1998; (ed. 1, 1996, Scaiul, Bucureşti)

29. GÎRLEŞTEANU, G., *Drept constituţional şi instituţii politice*, Ed. Universul Juridic, 2012

30. IANCU, GH., *Drept constituţional şi instituţii politice*, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2010; ed. a 3-a, Bucureşti, 2014

31. IONESCU, C., *Drept constituţional şi instituţii politice*, 2 vol., Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2001

32. IONESCU, C., *Tratat de drept constituţional contemporan*, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008

33. IONESCU, C., *Studii de drept constituţional,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti 2001

34. MURARU, I., TĂNĂSESCU, E.S., *Drept constituţional şi instituţii politice*, ed. a XIV-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2 vol., 2009

35. MURGU, S., STOICU, N.M., *Drept constituţional şi instituţii politice*, ed. a 2-a, revăzută şi adăugită, Ed. Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2009

36. NĂSTASE-GEORGESCU, M., MIHĂILESCU, S.Th.L., *Drept constituţional şi instituţii politice*, ed. a 2-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2011 (ed. 1: Moroşan, Bucureşti, 2008)

37. POPA, N., *Teoria generala dreptului*, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2012

38. SAFTA, M., *Drept constituţional şi instituţii politice*, vol. 1: *Teoria generală a dreptului constituţional. Drepturi şi libertăţi*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2013

39. SELEJAN-GUȚAN, B., *Drept constituțional și instituții politice*, ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, București, 2008

40. TĂNĂSESCU, E.S., DEACONU, ȘT., *Drept constituțional și instituții politice. Caiet de seminarii*, Ed. All Beck, București, 2001

41. TEODOROIU, I., TEODOROIU, S.M., *Drept constituțional și instituții politice contemporane*, Ed. Sylvi, București, 2. vol.

42. TUTUNARU, M., *Drept constituțional și instituții politice*, vol. I, Ed. Universitaria, Craiova, 2008

43. UGLEAN, Gh., *Drept constituțional și instituții politice*, vol. I, Ed. Fundației „România de Mâine", București, 2007

44. VASILESCU, F.B., *Constituționalitate și constituționalism. Culegere de studii pe probleme de justiție constituțională și drept constituțional comparat*, Ed. Național, București, 1998

45. VEDINAȘ, V., *Dicționar de drept public. Drept constituțional și drept administrativ*, Ed. C.H. Beck, București, 2010

46. VRABIE, G., *Drept constituțional și instituții politice*, 2 vol., Ed. Cugetarea, Iași, 2 vol., 1999

47. VRABIE, G., BALAN, M., *Organizarea politico-etatică a României*, Institutul European, Iași, 2004

Lucrări generale, cursuri și tratate din epoca socialistă

1. BENDITER, I., Curs de Drept constituțional, Universitatea „Al. I. Cuza", Iași, vol. I, 1973

2. BENDITER, I., MURARU, I., *Drept constituțional*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1982

3. DELEANU, I., *Drept constituțional. Tratat elementar*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1980

4. DRĂGANU, T., *Drept constituțional*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1972

5. DRĂGANU, T., *Curs de drept de stat al RPR*, Curs unic pentru facultățile de științe juridice, Cluj, Litografia Univ. V. Babeș, 1953-1954

6. MURARU, I., *Curs de drept constituțional socialist român*, 2 vol., București, Tipografia Universității, vol. 1: 1976, vol. 2: 1978

7. MURARU, I., *Drept constituțional socialist român*, Vol. 1., București, f.e., 1982

8. PRISCA, N., *Drept de stat al RPR*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1961

Lucrări generale, cursuri și tratate anterioare instaurării republicii

1. ALEXIANU, G., *Curs de drept constituțional*, vol. 3 (fasc. 1-2), Casa Școalelor, București, 1934, 1938

BCU Cluj / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

2. ALEXIANU, G., *Principii de drept constituțional*, Alcaly, București, 1939
3. BOILĂ, R., *Drept constituțional român*, Cosînzeana, Cluj, 1920
4. BOILĂ, R., *Organizația de stat. Considerațiuni teoretice. Organizația statului român în comparație cu organizația altor state*, Cartea Românească, Cluj, 1927
5. BOILĂ, R., *Statul*, vol. 1, Cartea Românească, Cluj, 1939
6. BOILĂ, R., *Studiu asupra* reorganizării *statului român întregit. Cuprinde un anteproiect de Constituție cu o scurtă expunere de motive*, Tipografia Națională, Cluj, 1931
7. CANTACUZINO, M., *Elementele dreptului civil*, Cartea Românească, București, 1923
8. DAȘCOVICI, N., *Curs de drept constituțional și administrativ*, Ștefăniu, Iași, 1934
9. DISSESCU, C.G., *Drept constituțional*, Socec, București, 1915
10. NEGULESCU, P., *Curs de drept constituțional român*, București, editat de Alex. Th. Doicescu, 1927
11. IONESCU, O., *La notion du droit subjectif dans le droit privé*, Paris, Sirey, 1931, reluată în In memoriam Octavian Ionescu (1901-1990), volum îngrijit de Tudorel Toader, Marina Mureșan Ionescu și Lucian Ionescu, Ed. Universității „Alexandru Ioan Cuza" , Iași, 2014, la pp. 30-256
12. NEGULESCU, P., ALEXIANU, G., *Tratat de drept public*, Casa Școalelor, București, 1942, 2. volume
13. STAMBULESCU, I.N., *Principii de drept constituțional – explicația principiilor puse în noua constituție*, Cartea Românească, București, 1924
14. STERE, C., *Introducere în studiul dreptului constituțional*, Tipografia Editoare „Dacia", Iași, 1903
15. SULIOTIS, C.J., *Elemente de drept constituțional*, Bucuresci, Typographia Jurnalului „Curierul Românesc", 1881

Lucrări generale, cursuri și tratate din literatura europeană și americană

1. ALLISON, J.W.F., *The English Historical Constitution: Continuity, Change and European Effects*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, 2007
2. BAGEHOT, W., *The English Constitution*, New and revised edition, Little, Brown and Company, 1873
3. BARTHÉLEMY, J., DUEZ, P., *Traité élémentaire de droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1933
4. de la BIGNE de VILLENEUVE, M., *Eléments de droit constitutionnel français*, Marchal, Paris
5. A. von BOGDANDY, *Principles of European Constitutional Law*, 2nd edition, Hart Publishing, Oxford and Portland (OR), 2007

6. BURDEAU, G., *Cours de droit constitutionnel*, Pichon, Paris, 1946

7. BURDEAU, G., *Droit constitutionnel et institutions politiques conforme au programme des facultés de droit et écoles d'enseignement supérieur*, 12e éd. Pichon et Durand-Auzias, Paris, 1966

8. BURDEAU, G., HAMON, F., TROPER, M., *Droit constitutionnel*, 26ème édition, LGDJ, Paris, 1999;

9. CARRÉ de MALBERG, R., *Contribution à la théorie générale de l'état, spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*, Sirey, Paris, Tome 1-2, 1920, 1922

10. CONSTANTINESCO, V., PIERRÉ-CAPS, S., *Droit constitutionnel*, 2ème édition mise à jour, Presse Universitaire de France, Paris, 2006

11. DEBBASCH, CH., BOURDON, J., PONTIER, J.-M., RICCI, J.-C., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Economica, Paris, 1983

12. DUCAT, C.R., CHASE, H.W., *Constitutional Interpretation, Cases – Essays – Materials*, 3rd ed., West Publishing Company, St. Paul, New York, Los Angeles, San Francisco, 1983

13. DUGUIT, L., *Traité de droit constitutionnel*, 2e éd. (prima ediție: 1911), Fontemoing, Paris, 1921-28, T. 1: *La règle de droit – Le problème de l'état*; T. 2-3: *La théorie générale de l'état* T. 4: *L'organisation politique de la France*, 1924; T. 5: *Les libertés publiques*, 1928

14. DUVERGER, M., *Le système politique français*: *Droit constitutionnel et systèmes politiques*, 18e édition entièrement refondue, PUF, Paris, 1985

15. ESMEIN, A., *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 8e éd., Recueil Sirey, Paris, Tome I: *La liberté moderne. Principes et institutions*, 1927

16. GICQUEL, J. (avec la collaboration de Jean-Éric Gicquel), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 19e éd., Montchrestien, Paris, 2003

17. HAURIOU, A., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 3e édition, Montchrestien, Paris, 1968

18. HAURIOU, M., *Précis de droit constitutionnel*, 2e édition, Sirey, Paris, 1929 (prima ediție: 1923)

19. HESSE, K., *Grundzüge des Verfassungsrechts*, ed. a 5-a, C. F. Müller, Heidelberg, 1972

20. IANCU, B., *Legislative Delegation – The Erosion of Normative Limits in Modern Constitutionalism*, Springer, Wien, New York, 2011

21. ISENSEE, J., KIRCHHOF, P. *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, C.H. Müller, Heidelberg, 10 volume, 1980-2000 (ajuns în prezent la a 3-a ediție, începând din 2011)

22. KING, A., *The British Constitution*, Oxford University Press, Oxford, New York, 2007

23. LAFERRIÈRE, J., *Manuel de droit constitutionnel*, 2e édition, Domat-Montchrestien, Paris 1947

24. LEYLAND, P., *The Constitution of the United Kingdom*: *A Contextual Analysis*, Hart Publishing, Oxford – Portland Oregon, 2007

25. LOEWENSTEIN, K., *Verfassungslehre*, ed. a 3-a, Mohr (Siebeck), Tübingen, 2000, (ediția originală: 1957, University of Chicago Press)

26. de LAPRADELLE, A.[G.], *Cours de droit constitutionnel*, Pedone, Paris, 1912

27. MAITLAND, F.W., *The Constitutional History of England*, Cambridge University Press, London, New York, 1919 (prima ediție: 1909)

28. MAUNZ, TH., ZIPPELIUS, R., *Deutsches Saatsrecht – Ein Lehrbuch*, ed. a 30-a, C.H. Beck, München, 1998

29. McKLOSKEY, R., *The American Supreme Court,* University of Chicago Press, 5th ed., 2010

30. MIRKINE-GUETZÉVITCH, B., *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*, Librairie Delagrave, Paris, 1930

31. MOREAU, F., *Précis élémentaire de droit constitutionnel* (*Organisation des Pouvoirs publics er libertés publiques*), 8e édition complètement revue, Sirey, Paris, 1917

32. MÜLLER-MALL, S., *Legal Spaces*: *Towards a Topological Thinking in Law*, Springer, Berlin, New York, 2013

33. PACTET, P., MÉLIN-SOUCRAMANIEN, F., *Droit constitutionnel*, 23e édition, Armand Colin, Paris, 2004

34. PIEROTH, B., SCHLINK, B., *Grundrechte. Staatsrecht II*, 9. überarbeitete Auflage, C.F. Müller, Heidelberg, 1993

35. PRÉLOT, M., BOULOUIS, J., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 8e éd., Dalloz, Paris, 1980

36. ROBERT, J., *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, cinquième edition, avec la collaboration de Jean Duffar, Montchrestien, Paris, 1993

37. SAJÓ, A., *Limiting Government. An Introduction to Constitutionalism*, Central European University Press, Budapest, New York, 1999

38. STOLLEIS, M., *Public Law in Germany. 1800-1914*, Berghahn, Oxford, New York, 2001, pp. 347 şi urm.

39. SMITH, S. de, BRAZIER, R., *Constitutional and Administrative Law*, eighth edition by Rodney Brazier, Penguin Books, London, 1998

40. STONE, G.R., SEIDMANN, L.M., SUNSTEIN, C.R., TUSHNET, M.V., *Constitutional Law*, Aspen Law & Business, New York, 2001

II. BIBLIOGRAFIE. PARTEA I / CAPITOLUL I (§1-§8)

Tratate, cursuri şi monografii

1. ***, *Modern Theories of Law*, London, Oxford University Press Humphrey Milford, 1933

BCU "CAROL I" UNIVERSITY LIBRARY

2. ***, *Suveranitate națională și integrare europeană*, Ed. Polirom, Iași, 2002

3. ANDERSON, B., *Comunități imaginate,* traducere de Roxana Oltean și Ioana Potrache, Ed. Integral, București, 2000

4. APOSTOL TOFAN, D., *Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice*, Ed. All Beck, București, 1999

5. ANGERMANN, E., *Robert von Mohl, Leben und Werk eines altliberalen Staatsgelehrten*, Hermann Luchterhand Verlag, Neuwied, 1962

6. ARENDT, H., *Originile totalitarismului*, traducere (după ediția din 1973) de Ion Dur și Mircea Ivănescu, Ed. Humanitas, București, 1994 (prima ediție: 1948)

7. AVRAMESCU, C., *Constituția Statelor Unite ale Americii*, tradusă, comentată și adnotată, Ed. Humanitas, București, 2010

8. BALAN, M., *Statutul minorităților naționale*, Ed. UAIC, Iași, 2013

9. BERNHARDT, R. (editor), *Encyclopedia of Public International Law*, Volume Four, North-Holland-Elsevier, Amsterdam, New York etc., 2000

10. BRUBAKER, R., *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard University Press, Cambridge, Massachussets, 1992

11. CERNOVODEANU, D., *Știința și arta heraldicii în România*, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1977

12. DUEZ, P., *Les actes de gouvernement*, Sirey, Paris, 1935

13. FORSTHOFF, E., *Der Staat der Industriegesellschaft – dargelegt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland*, C.H. Beck, München, 1971

14. FORSTHOFF, E., *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Kohlhammer, Stuttgart, 1938

15. GERBER, C.F. von, *Grundzüge eines Systems des heutigen deutschen Staatsrechts*, ed. a 3-a, Tauchnitz, Leipzig, 1880 (prima ediție: 1865)

16. GUTERMANN, CH., *Das Minderheitenschutzverfahren des Völkerbundes*, Duncker & Humblot, Berlin, Leipzig, 1979;

17. GWYN, W.B., *The Meaning of the Separation of Powers. An Analysis of the Doctrine from Its Origin to the Adoption of the United States Constitution*, Tulane University, New Orleans, 1965

18. HAVERKATE, G., *Verfassungslehre. Verfassung als Gegenseitigkeitsordnung*, C.H. Beck, München, 1992

19. HEBEISEN, M.W., *Souveränität in Frage gestellet. Die Souveränitätslehren von Hans Kelsen, Carl Schmitt und Hermenn Heller im Vergleich*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1995

20. HELLER, H., *Souveränität. Ein Beitrag zur Theorie des Staats- und Völkerrechts*, Walter de Gruyter, Berlin und Leipzig, 1927

21. HINSLEY, F.H., *Suveranitate*, traducere de Adriana Fekete și Ovidiu Ursa, CEU Press, [Ed.] Știința, Chișinău, 1988 (ediția originală: Cambridge University Press, 1986)

22. JELLINEK, G., *Allgemeine Staatslehre*, dritte Auflage, unter Verwertung des handschriftlichen Nachlasses durchgesehen und ergänzt von Walter Jellinek, Berlin, Verlag Julius Springer, 1921 (prima ediţie: 1900)

23. JELLINEK, G., *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, O. Haering, Berlin, 1882

24. JELLINEK, G., *Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich*, Alfred Hölder, Wien, 1885 (accesibilă on line la http://dlib-pr.mpier.mpg.de/)

25. KANTOROWICZ, E.H., *Die Zwei Körper des Königs*, DTV, München, 1990 (ediţia originală: *The King's Two Bodies*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1957)

26. KELSEN, H., *Allgemeine Staatslehre,* Springer, Berlin, 1925

27. KELSEN, H., *Doctrina pură a dreptului*, traducere de Ioana Constantin, Ed. Humanitas, Bucureşti, 2000

28. KELSEN, H., *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts*, ed. a 2-a, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1928

29. KERN, F., *Gottesgnadentum und Widerstandsrecht im früheren Mittelalter: Zur Entwicklungsgeschichte der Monarchie*, K.F. Koehler, Leipzig, 1914

30. KOHN, H., *The Idea of Nationalism: A Study on Its Origins and Backgrounds*, Transaction Publishers, New Brunswick, 2005 (prima ediţie: 1944)

31. KIRSCH, M., *Monarch und Parlament im 19. Jahrhundert – Der monarchische Konstitutionalismus als Verfassungstyp – Frankreich im Vergleich*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 1999

32. KISCHEL, U., *Die Begründung – Zur Erläuterung staatlicher Entscheidungen gegenüber dem Bürger*, Mohr (Siebeck), Tübingen, 2003

33. KRABBE, H., *Die moderne Rechtsidee*, Den Haag, Martinus Nijjhof, 1919

34. KRABBE, H., *Die Lehre der Rechtssouveränität*, Wolters, Groningen, 1906

35. KRAJEWSKI, M., *Grundstrukturen des Rechts öffentlicher Dienstleistungen*, Springer, Berlin, Heidelberg, 2011

36. KRASNER, S.D., *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton University Press, Princeton NJ, 1999

37. MEYER, G., ANSCHÜTZ, G., *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, Duncker & Humblot, Leipzig, ed. a 7-a, 1919

38. MOCA, GH., *Suveranitatea şi dreptul internaţional contemporan*, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1970

39. MICHELS, R., *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie- Untersuchungen über die oligarchischen tendenzen des Gruppenlebens*, ed. a 2-a, Kröner, Leipzig, 1925 (prima ediţie: 1911)

40. MOGÎRZAN, E.C., *Introducere în dreptul comunitar*, Ed. Fides, Iaşi, 2003

41. MOROIANU, GH.E., *Actualitatea normativismului kelsian*, Ed. All, Bucureşti, 1999

42. QUARITSCH, H., *Staat und Souveränität*, Athenäum Verlag, Frankfurt (M.), 1970

43. SCHMITT, C., *Der Begriff des Politischen*. Text von 1932 mit einem Vorwort und 3 Korollarien, Duncker & Humblot, Berlin, 1963

44. SCHMITT, C., *Die Diktatur – Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf*, ed. I, München und Leipzig, Duncker & Humblot, 1921

45. SCHMITT, C., *Legalität und Legitimität*, Duncker & Humblot, München und Leipzig, 1932

46. SCHMITT, C., *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre der Souveränität*, Duncker & Humblot, München und Leipzig, 1922 (în românește: *Teologia politică*, traducere – după ediția din 1934 - de Lucian Turcescu și Lavinia Stan, Universal Dalsi București, 1996)

47. SCHMITT, C., *Verfassungslehre*, ed. a 5-a nemodificată (prima ediție: 1928), Duncker & Humblot, Berlin, 1965

48. SIMSON, W. von, *Die Souveränität in rechtlichen Verständnis der Gegenwart*, Duncker & Humblot, Berlin, 1965

49. SPRUYT, H., *The Sovereign State and Its Competitors*: *An Analasys of System Change*, Princeton University Pres, Princeton NJ, 1994

50. STAMATE, G., *Frontiera de stat a României*, Ed. Militară, București, 1997

51. STURDZA-SĂUCEȘTI, M., *Heraldica. Tratat tehnic*, Ed. Științifică, București, 1974

52. VILE, M.J.C., *Constitution and the Separation of Powers*, Second Edition, Liberty Fund, Indianapolis, 1998 (prima ediție: 1967)

53. VRABIE, G. (ed.), *L'Évolution des concepts de la doctrine classique de droit constitutionnel et la nécéssité de le repenser ou d'en créer de nouveaux*, Institutul European, 2007

54. ZIPPELIUS, R., *Allgemeine Staatslehre*, ed. a 11-a, C.H. Beck, München, 1990

55. ZWEIG, E., *Die Lehre vom pouvoir constituant – Ein Beitrag zum Staatsrecht der französischen Revolution*, J.C.B. Mohr, Tübingen, 1909

Articole și studii

1. BALAN, M., *Considerații privind evoluția teoriei statului de drept*, publicat în ASUAIC, Tomul LIII, 2007, pp. 27-46

2. BALAN, M., *Considerații privind principiul separației puterilor în stat*, în ASUAIC, Tomul LIV, 2008, pp. 5-26

3. BALAN, M., *Reprezentarea simbolică a statului*, în ASUAIC, Tomul LVI, Nr. 2, 2010, pp. 29-44

4. BÖCKENFÖRDE, E.-W., *Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs*, în *Festschrift Adolf Arndt zum 65. Geburtstag*, Europäischer Verlag, Frankfurt / Main, 1969, pp. 53-76

5. CALLANAN, K., *Liberal Constitutionalism and Political Particularism in Montesquieu's The Spirit of the Laws,* în „Political Research Quarterly", vol. 67, Issue 3 (2014), pp. 589-602

6. CLITEUR, P., *State and religion against the backdrop of religious radicalism*, în „International Journal of Constitutional Law", vol. 10, nr. 1 (2012), pp. 127-152

7. DJUVARA, M., *Le nouvel essai de philosophe politique en Allemagne*, în RDPubl. nr. 1-2/1939, pp. 97-156

8. DUCULESCU, V., *Sistemul electoral american şi instituţia prezidenţială – între tradiţie şi modernizare*, în Studii de Drept Românesc nr. 3-4/2001, pp. 283-295

9. FASSBENDER, B., *Die Souveränität des Staates als Autonomie im Rahmen der völkerrechtlichen Verfassung*, în Heinz-Peter Mansel, Thomas Pfeiffer, Herbert Kronke, Christian Kohler und Rainer Hausmann, *Festschrift für Erik Jayme*, Seiler European Law Publishers, München, Bd. 2, 2004, pp. 1089-1101

10. FRIESENHAHN, E., *Parlament und Regierung im modernen Staat*, în VVDStRL, vol. 16 (1958), pp. 9-73

11. GAMPER, A., *A „Global Theory of Federalism": The Nature and Challenges of a Federal State*, în „German Law Journal", vol. 6, No. 10 (2005), pp. 1297-1318

12. GRIMM, D., *Defending Sovereign Statehood Against Transforming the Union Into a State*, în „European Constitutional Law Review", vol. 5, Issue 3 (2009), pp. 353-373

13. KAGAN, E., *Presidential Administration*, în Harv. L. Rev., vol. 114 (2000-2001), pp. 2245-2385

14. KAUFMANN, C., *Politeia*, în Christopf Horn und Christof Rapp (Hrsg.), *Wörterbuch der antiken Philosophie*, C.H. Beck, München, 2002, pp. 358-363

15. KIRCHHOF, P., *The European Union State*, în A. von BOGDANDY, Principles of European Constitutional Law, 2nd edition, Hart Publishing, Oxford and Portland (OR), 2007, pp. 735 şi urm.

16. KLIPPEL, D., BOLDT, H., *Souveränität*, în Otto Brunner, Werner Conze und Reinhard Kosellek, *Geschichtliche Grundbegriffe*, Klett-Cotta, Stuttgart, Bd. VI, 1990, pp. 98-154

17. LAUTERPACHT, H., *Kelsen's Pure Science of Law*, în *Modern Theories of Law*, London, Oxford University Press Humphrey Milford, 1933, pp. 105-138

18. LEVINSON, D.J., PILDES, R.S., *Separation of Parties, not Powers*, în HLR, vol. 119, nr. 8, June 2006, pp. 2311-2386

19. MaCCORMICK, N., *Beyond the Soereign State*, în „Modern Law Review", vol. 56 (1993), pp. 1-18

20. POPESCU, C.-L., *Natura juridică a suveranității unionale europene*, în *Suveranitate națională și integrare europeană*, Ed. Polirom, Iași, 2002, pp. 281-372

21. RIKLIN, A., *James Harrington – Prophet der geschriebenen Verfassung*, în AöR, 48. Bd. (2000), pp. 139-148

22. ROELLEKE, G., *Karlsruhe hat gesprochen – Eine Feuilleton-Serie zum fünfzigjähriges Bestehen des Bundsverfassungsgerichts*, în „Zeitschrift für Rechtsphilosophie", 1. Jahrgang (2003), nr. 1, pp. 92-102

23. SULLIVAN, K.M., *From States' Rights Blues to Blue States' Rights: Federalism after the Rehnquist Court*, în „Fordham Law Review", vol. 75 (2006), pp. 799-813

24. THÜRER, D., *Self-Determination* (+*Addendum, 1998*), în R. Bernhardt, (editor), *Encyclopedia of Public International Law*, Volume Four, North-Holland Elsevier, Amsetrdam, New York etc., 2000, la pp. 364-374

III. BIBLIOGRAFIE. PARTEA I / CAPITOLUL II (§9-§14)

Tratate, cursuri, monografii și culegeri de studii

1. ***, *Partide și organizații comuniste din țările lumii (agendă)*, Ed. Politică, București, 1983

2. ACKERMAN, B., *The Failure of the Founding Fathers: Jefferson, Marshall, and the Rise of Presidential Democracy*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, England 2007 (© 2005)

3. ANGELESCO, C.C., *La Consultation directe du peuple, en dehors de l'élection d'après la Constitution de Weimar*, Paris, Librairie des Facultés Emile Muller, 1933

4. BELZ, H., *Living Constitution or Fundamental Law. American Constitution in Historical Perspective*, Rowman & Littlefield Publishers Inc., Lanham, Boulder, New York, Oxford, 1998 (accesibilă la http://www.constitutions.org/cmt/belz/lcfl.html)

5. BÖCKENFÖRDE, E.-W., *Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, ed. a 2-a, 1992

6. BORGEAUD, CH., *Établissement et Révision des Constitutions en Amérique et en Europe*, Paris, Thorin et Fils, 1893

7. DELEANU, I., *Justiția constituțională*, Ed. Lumina Lex, București, 1995

8. HELLER, H., *Die Souveränität. Ein Beitrag zur Theorie des Staats- und Völkerrechts*, Berlin und Leipzig, Walter de Gruyter, 1927

9. HELLER, H., *Staatslehre*, Leiden, A.W. Sijthoff, 1934

10. HOFMANN, H., *Recht – Politik – Verfassung. Sudien zur Geschichte der politischen Philosophie*, Alfred Metzner Verlag, Frankfurt am Main, 1986, pp. 261-295

11. IANCU, B., *Legislative Delegation – The Erosion of Normative Limits in Modern Constitutionalism*, Springer, Wien, New York, 2011

12. ISENSEE, J., *Vom Stil der Verfassung*, Westdeutscher Verlag, Opladen / Wiesbaden, 1999 (Nordrhein-Westphälische Akademie der Wissenschaften, Geisteswissenschaften, 361)

13. ISENSEE, J., *Der Volk als Grund der Verfassung – Mythos und Relevanz der Lehre von der verfassunggebende Gewalt*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1995

14. JELLINEK, G., *Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte. Ein Beitrag zur modernen Verfassungsgeschichte*, Duncker & Humblot, München, 1919 (prima ediție: 1895), în franceză: *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Contribution à l'étude du droit constitutionnel moderne*, Fontemoing, 1902

15. KOSELLEK, R., *Le futur passé*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1990

16. KRAMER, L.D., *The People Themselves*: *Constitutionalism and Judicial Review*, Oxford University Press, New York, 2004

17. LEIBHOLZ, G., *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im zwanzigsten Jahrhundert,* 3. erweiterte Ausgabe, Walter de Gruyter, Berlin, 1966 (prima ediție: 1929)

18. MANIN, B., *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, 1997

19. McILLWAIN, CH.H., *Constitutionalism, Ancient and Modern*, revised edition, Cornell University Press, 1947 (prima ediție: 1940)

20. McILLWAIN, CH.H., *The High Court of Parliament and its Supremacy. An Historical Essay on the Boundaries between Legislation and Adjudication in England*, New Haven: Yale University Press, London: Henry Frowde Oxford University Press, 1910 (Reprint Edition 1979 by Arno Press Inc.)

21. MURARU, I., CONSTANTINESCU, M., TĂNĂSESCU, S.E., ENACHE, M., IANCU, GH., *Interpretarea Constituției. Doctrină și practică*, Ed. Lumina Lex, București, 2002

22. MOTOC, I., (coord.), *In Honorem Prof. univ. dr. Aspazia Cojocaru - Judecător la Curtea Constituțională a României*: *Constantele dreptului. Culegere de studii*, Universul Juridic, București, 2012

23. NIPPEL, W., *Mischverfassungstheorie und Verfassungsrealität in Antike und früher Neuzeit*, Klett-Cotta, Stuttgart, 1980

24. MURSWIECK, D., Ulrich Sorost und Heinrich A. Wolff, *Staat – Souveränität – Verfassung. Festschrift für Helmut Quaritsch zum 70. Geburtstag*, Duncker & Humblot, Berlin, 2000

25. POPESCU, C.-L., *Autonomia locală şi integrarea europeană*, Ed. All Beck, Bucureşti, 1999

26. RIALS, S., *Declaraţia drepturilor omului şi cetăţeanului*, traducere de Ciprian Dumea, Nadia Farcaş şi Mirela Mircea, Ed. Polirom, Iaşi, 2002

27. RÜTHERS, B., *Dreptul degenerat*, traducere de Marius Balan, Ed. Universităţii „Alexandru Ioan Cuza" din Iaşi, 2006

28. SCHMIDT, R., *Die Vorgeschichte der geschriebenen Verfassungen*, (1916)

29. SCHMITT, C., *Die drei Arten des rechtswissenschaftlichen Denkens*, Hamburg, Hanseatische Verlagsanstalt, 1934

30. SCHMITT, C., *Legalität und Legitimität*, München und Leipzig, Duncker & Humblot, 1932

31. SCHMITT, C., *Verfassungslehre*, ed. a 5-a nemodificată, Duncker & Humblot, 1965 (prima ediţie: 1928)

32. SMEND, R., *Verfassung und Verfassungsrecht*, Duncker & Humblot, München und Leipzig, 1928

33. SMEND, R., *Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*, Duncker & Humblot, Berlin, 1968

34. ULLMANN, W., *Principles of Government and Politics in the Middle Ages*, 4th ed., Methuen, London, 1978

35. VIERHAUS, R. (Hrsg.), *Herrschaftsverträge, Wahlkapitulationen, Fundamentalgesetze*, Göttingen, Vandenhoek & Ruprecht, 1977

36. VRABIE, G. (ed.), *Les régimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie*, Monitorul Oficial, Bucureşti, 2002

Articole şi studii

1. BEAUD, O., *La notion de constitution chez Montesquieu. Contribution à l'étude des rapports entre constitution et constitutionalisme*, în D. Murswieck, U. Sorost und H.A. Wolff, *Staat – Souveränität – Verfassung*, Duncker & Humblot, Berlin, 2000, pp. 408-448

2. BÖCKENFÖRDE, E.-W., *Geschichtliche Entwicklung und Bedeutungswandel der Verfassung*, în idem, *Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, ed. a 2-a, 1992, pp. 29-52

3. BOUTMY, É., *La declaration des droits de l'homme et du citoyen et M. Jellinek*, în „Annales des Sciences Politiques", 1902, pp. 415-443

4. GRIMM, D., *Integration by Constitution*, în „I-CON: International Journal for Constitutional Law", vol. 3, Nr. 2 & 3 (2005), pp. 193-208

5. COSTACHE, R., *Curtea Supremă a Statelor Unite ale Americii. Marbury v. Madison, 23 februarie 1803*, în AUB Drept, Anul LIV, Serie Nouă, Iulie-Septembrie 2004 (III-2004), pp. 136-147

6. idem, *Verfassung* (II), *Konstitution, Grundgesetz*, în Otto Brunner, Werner Conze und Reinhard Kosellek, *Geschichtliche Grundbegriffe*, Klett-Cotta, Stuttgart, Bd. VII, 1992, pp. 831-862 şi respectiv 863-899

7. HOFMANN, H., *Zur Idee des Staatsgrundgesetzes*, în idem, *Recht – Politik – Verfassung. Sudien zur Geschichte der politischen Philosophie*, Alfred Metzner Verlag, Frankfurt am Main, 1986, pp. 261-295

8. IORDACHE, A., *Legislaţia conservatoare şi criza balcanică*, în *Istoria Parlamentului şi a vieţii parlamentare în România* (lucrare editată de Institutul de Istorie „Nicolae Iorga" din Bucureşti), Ed. Academiei Republicii Socialiste România, Bucureşti, 1983, pp. 430-445

9. ISENSEE, J., §13, *Staat und Verfassung*, în Josef Isensee und Paul Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, C.F. Müller, Heidelberg, I. Bd., 1987, pp. 591-661

10. JÖRS, *Constitutiones principum*, în Georg Wissowa (Hrsg.), *Pauly's Real-Encyclopaedie der classischen Altertumswissenschaft*, neue Bearbeitung, siebenter Halbband (IV_1), Stuttgart, J.B. Metzlersche Buchhandlung, 1900, col. 1106-1110

11. KRIELE, M., *Zur Geschichte der Grund- und Menschenrechte*, în Norbert Achterberg, *Öffentliches Recht und Politik. Festschrift für Hans Ulrich Scupin zum 70. Geburtstag*, Duncker & Humblot, Berlin, 1973, pp. 187 şi urm.

12. MOHNHAUPT, H., *Verfassung* (I), *Konstitution, Status, Lex fundamentalis*, în Otto Brunner, Werner Conze und Reinhard Kosellek, *Geschichtliche Grundbegriffe*, Klett-Cotta, Stuttgart, Bd. VII, 1992, pp. 831-862

13. MORRISON, J., GORDON, A., O'NEIL C., *Le régime politique du Royaume Uni*, în Genoveva Vrabie (ed.), *Les régimes politiques...*, pp. 339-368

14. POPESCU, C.-L., *Metastaza statului de drept şi democratic în România*, în RRDO nr. 29 (2005), pp. 4-11

15. RACOVIŢĂ, C., *Începuturile suzeranităţii polone asupra Moldovei (1387-1432)*, extras din Revista Istorică Română, vol. X (1940), Monitorul Oficial şi Imprimeriile Statului, 1941, p. 98

16. SCHMITT, C., *Die Tyranei der Werte*, în *Säkularisation und Utopie, Ebracher Studien, Ernst Forsthoff zum 65. Geburtstag*, Kohlhammer Verlag, Stuttgart / Berlin / Köln / Mainz, 1967, pp. 57 şi urm.

17. STOURZH, G., *Staatsformenlehre und Fundamentalgesetze in England und Nordamerika im 17. und 18. Jahrhundert. Zur Genese des modernen Verfassungsbegriffs*, în R. Vierhaus (Hrsg.), *Herrschaftsverträge, Wahlkapitulationen, Fundamentalgesetze*, Göttingen, 1977, pp. 294-327

18. TOADER, T., SAFTA, M., *Drepturile sociale în jurisprudenţa Curţii Constituţionale a României*, în I. Motoc (coord.), *In Honorem Prof. univ. dr. Aspazia Cojocaru*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012, pp. 65-80

IV. BIBLIOGRAFIE. PARTEA A II-A / CAPITOLUL I (§15-§21)

Tratate, cursuri, monografii

1. Academia de Ştiinţe Sociale şi Istorice a RSR, *Istoria Dreptului Românesc*, coord. Ioan Ceterchi, Ed. Academiei RSR, Bucureşti (vol. I, 1980, vol. II_1, 1984, vol. II_2, 1988)

2. Academia de Ştiinţe Sociale şi Istorice a RSR, *Istoria Parlamentului şi a vieţii parlamentare din România până la 1918*, coord. Apostol Stan,Ed. Academiei RSR, Bucureşti, 1983

3. Academia Română, Institutul de Istorie „A. D. Xenopol", *Regulamentul Organic al Moldovei*, ediţie integrală realizată de Dumitru Vitcu şi Gabriel Bădărău, cu sprijinul lui Corneliu Istrati, Ed. Junimea, Iaşi, 2004

4. ***, *Ante-proect de constituţie întocmit de secţia de studii a partidului ţărănesc cu o expunere de motive de* Constantin Stere, Viaţa Românească, Bucureşti, 1922

5. ***, *Consiliul Legislativ – 10 ani de activitate*, Inst. de Arte Grafice „Lucea-fărul", Bucureşti, 1936

6. ***, *Stat, democraţie, legalitate. Probleme ale construcţiei de stat în Republica Socialistă România*, Ed. Politică, Bucureşti, 1968

7. ALEXIANU, G., *Principii de drept constituţional*, Bucureşti, Alcaly, 1939

8. ANGELESCU, C.C., *Scrieri alese – Drept, istorie, cultură*, ed. îngrijită de Dumitru Vitcu, Junimea, Iaşi, 2005

9. BANCIU, A., *Istoria vieţii constituţionale din România (1866-1991)*, Ed. Şansa, Bucureşti, 1996

10. BARNOSCHI, D.V., *Originile democraţiei române. „Cărvunarii". Constituţia Moldovei de la 1822*, Viaţa Românească, Iaşi, 1922

11. BERARIU, C., *Noua constituţie a României. Reflexiuni şi ante-proect*, Glasul Bucovinei, Cernăuţi, 1922 (Extr. din „Arhiva pentru Drept şi Politică")

12. BERCEANU, B., *Istoria constituţională a României în context internaţional. Comentariu istoric*, Ed. Rosetti, Bucureşti, 2003

13. BOIA, L., *Capcanele istoriei: elita intelectuală românească între 1930-1950*, Ed. Humanitas, Bucureşti, 2011

14. BOILĂ, R., *Anteproect de constituţie pentru Statul Român întregit cu o scurtă expunere de motive*, Tipografia Naţională, Cluj, 1921

15. BROŞTEANU, T., *Actul constituţional de la 31 august 1944 şi urmările lui. Studiu critic*, Ed. Juridică, Bucureşti, s.a. [1944]

16. CARP, R., STANOMIR, I., *Inventarea Constituţiei – Proiectele intelectuale şi dezvoltarea instituţională în Principatele Române în secolul al XIX-lea*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2009

17. CIŞMIGIU, M., *Regimul constituţional român. Constituţia de criză şi ordinea politică*, Curentul, Bucureşti s.a.

18. CIŞMIGIU, M., *Stat autoritar şi stat ţărănesc: Elemente de drept totalitar autoritar în practica constituţională românească*, Bucureşti, (Finanţe şi Industrie), 1942

19. COSTI, GH. *Necesitatea elaborării unei noi constituţii*, Bucureşti, Monitorul Oficial, 1945

20. CREUZBERGER, S., GÖRTEMAKER, M. (Hrsg.), *Gleichschaltung unter Stalin? Die Entwicklung der Parteien im östlichen Europa*, Ferdinand Schöningh, Paderborn, München, 2002, pp. 123-166

21. DOBRINCU, D., IORDACHI, C. (coord.), *Ţărănimea şi puterea. Procesul de colectivizare a agriculturii în România (1949-1962)*, Polirom, Iaşi, 2005

22. DRĂGANU, T., *Actele de drept administrativ*, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1959

23. DRĂGANU, T., *Declaraţiile de drepturi şi repercusiunile lor în dreptul internaţional public*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998

24. ENACHE, M., CONSTANTINESCU, M., *Renaşterea parlamentarismului în România*, Ed. Polirom, Iaşi, 2001

25. FILITTI, I.C., *Izvoarele constituţiei de la 1866. Originile democraţiei române*, Bucureşti, Universul, 1934

26. FILITTI, I.C., *Les Principautés Roumaines sous l'occupation russe (1828-1834). Le Règlement Organique. Étude de droit public et d'histoire diplomatique*, Thèse, Paris, Bucarest, L'Indépendence Roumaine, 1904

27. FOCŞENEANU, E., *Istoria constituţională a României: 1859-1991*, ed. a 2-a revăzută, Humanitas, Bucureşti, 1998

28. GEORGESCU, V., *Ideile politice şi iluminismul în Principatele Române: 1750-1831*, Ed. Academiei RSR, Bucureşti, 1972

29. GEORGESCU, M., *Noua Constituţie*, Cluj, Cartea Românească, 1939

30. GIURESCU, D.C., *Falsificatorii. „Alegerile" din 19 noiembrie 1946*, Ed. RAO, Bucureşti, 2006

31. GIURESCU, D.C., *Guvernarea Nicolae Rădescu*, Ed. All, Bucureşti, 1996

32. GUŢAN, M., *Istoria administraţiei publice locale în statul român modern*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005

33. GUŢAN, M., *Transplant constituţional şi constituţionalism în România modernă: 1802-1866*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2013

34. IACOB, GH., PLATON, AL.F., AGRIGOROAIEI, I. (coord.), *Istoria Universităţii din Iaşi*, Ed. UAIC, Iaşi, 2010

35. IACOB, GH., (coord.), *Universitatea din Iaşi 1860-2010 – Facultăţi – Profesori – Şcoli Ştiinţifice*, Ed. Universităţii „Alexandru Ioan Cuza", Iaşi, 2011

36. IONESCU, C., *Regimul politic din România*, Ed. All Beck, Bucureşti, 1999

37. IONESCU, D., ŢUŢUI, GH., MATEI, GH., *Dezvoltarea constituţională a statului român*, Bucureşti, Ed. Ştiinţifică, 1957

38. IONESCU, S., *Regimul constituţional în România după 23 August 1944*, Independenţa, Bucureşti, 1945

39. IORGA, N., *Ce a fost şi ce este Constituţia României*, I.E. Torouţiu, Bucureşti, 1938

40. IORGOVAN, A., *Odiseea elaborării Constituţiei*, Ed. Uniunii Vatra Românească, Târgu Mureş, 1998

41. JELA, D., STRAT, C., ALBU, M., *Afacerea meditaţia transcendentală*, Ed. Humanitas, Bucureşti, 2004

42. JUVARA, A., *Curs de drept internaţional privat. Naţionalitatea românească (Legea Mârzescu 1924)*, Bucureşti, Edit. Văcăreşti, 1932

43. LASCAROV-MOLDOVEANU, AL. *Desluşirea legilor: Noua Constituţie a României din 28 februarie 1938*, Bucureşti, Fundaţia Principele Carol, 1938

44. MANER, H.C., *Parlamentarismul în România: 1930-1940*, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 2004

45. MICESCU, I., *Două discursuri în cadrul nouei constituţii*, Monitorul Oficial, Bucureşti, 1940

46. NEGULESCU, P., *Trata de drept administrativ*, vol. II: *Organizarea administrativă a României*, Partea I, Fundaţia Culturală „Voevodul Mihai", Bucureşti

47. NEGULESCU, P., *Étude sur la constitution sociale et politique de Roumanie du 27 Février 1938*, Bucureşti, Mârvan, 1940 (=*Principiile fundamentale ale constituţiunei din 27 februarie 1938*, Bucureşti, Corlăţeanu, 1938)

48. OLTEANU, F., *Un procuror incomod*, Fundaţia Academia Civică, Bucureşti, 2011

49. ONIŞORU, GH., *Alianţe şi confruntări politice din România (1944-1947)*, Academia Civică, Bucureşti, 1996

50. PLOSCARU, C., *„Partida Naţională" din Principatele Române în prima jumătate a secolului al XIX-lea*, teză de doctorat, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza" din Iaşi, 2006

51. PLOSCARU, C., *Originile „Partidei Naţionale" din Principatele Române. Sub semnul „politicii boiereşti" (1774-1823)*, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza" din Iaşi, 2013

52. POPESCU, E., *Din istoria politică a României – Constituţia din 1923*, Ed. Politică, Bucureşti, 1983

53. PORDEA, G.A., *Comparaţie între vechea (1923) şi noua constituţie (1938)*, Cluj, Ed. Minerva, 1938

54. RARINCESCU, C.GH., *Les pouvoirs de l'état et le principe de la séparation des pouvoirs dans la nouvelle constitution du 27 février 1938*, (Extr. din Bulletin 1939 de la Société de Législation Comparé Roumaine), Bucureşti, Curierul Judiciar, 1939

55. RĂDULESCU, A., *Influenţa belgiană asupra dreptului român*, Regia „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1931

56. STANOMIR, I., *Naşterea Constituţiei. Limbaj şi drept în Principate până la 1866*, Ed. Nemira, Bucureşti, 2004

57. STEINHARDT, N., *Principiile clasice şi noile tendinţe ale dreptului constituţional – critica operei lui Léon Duguit*, Polirom, Iaşi, 2008 (ediţia originală: 1936)

58. ŞANDRU, D., *Comunizarea societăţii româneşti în anii 1944-1947*, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 2007

59. ŞIULEA, C., ERNU, V., ROGOZANU, C., ŢICHINDELEAN, O. (ed.), *Iluzia anticomunismului. Lecturi critice ale raportului Tismăneanu*, Ed. Cartier, Chişinău, 2008

60. ŞOTROPA, V., *Proiectele de constituţie, programele de reforme şi petiţiile de drepturi din Ţările Române în secolul al XVIII-lea şi prima jumătate a secolului al XIX-lea*, Ed. Academiei RSR, Bucureşti, 1976

61. TILMAN-TIMON, AL., *Les actes constitutionnels en Roumanie de 1938 à 1944*, Bucureşti, Cugetarea, 1946

62. TURLIUC, C., CEAUŞU, M.-ŞT., *Dilemele convieţuirii în procesul modernizării societăţii româneşti în spaţiul est-carpatic (secolele XIX-XX)*, Ed. Junimea, Iaşi, 2011

63. VÎNTU, I., *Regimul constituţional în anii care au urmat primului război mondial*; *Constituţia din 1923*, în *IDR* II_2 (Cartea a doua, Titlul II, Cap. I, Secţ. I şi II), pp. 274-281

64. VÎNTU, I., FLORESCU, G.G., *Unirea Principatelor în lumina actelor fundamentale şi constituţionale*, Bucureşti, Ed. Ştiinţifică, 1965

65. VÎRTOSU, E., *Napoleon Bonaparte şi proiectul unei „Republici aristo-democraticeşti" în Moldova la 1802*, ed. a 2-a revăzută şi adăugită, Bucureşti, s.n., 1947

66. WEINREICH, F.E., *Die Verfassung von Rumänien von 1923*, Noske, Leipzig, 1933

67. XENOPOL, AL.D., *Istoria partidelor politice în România*, Librăria Stănciulescu, Bucureşti, 1920

Articole şi studii

1. ANGELESCU, C.C., *Izvoarele Constituţiei române de la 1866*, în Dreptul nr. 30-31/1926, pp. 1-16

2. ANGELESCU, C.C., *Noua organizare constituţională a Statului român*, în ADP, Anul III/1941, Nr. 2-4, pp. 151-181

3. ANGELESCU, C.C., *Proiectul de Constituţie din 1859 al Comisiei Centrale de la Focşani*, în AIAAI, vol. XVII (1980), pp. 363-404

4. BALAN, M., *Legea naţionalităţii ca instrument al discriminării. Modificări şi inovaţii legislative în anii 1937-1938*, în C. Turliuc şi M.-Şt. Ceauşu, *Dilemele convieţuirii...*, Junimea, Iaşi, 2011, pp. 117-134

5. BURGER, U., *Von der Zusammenarbeit über der Konfrontation zur Auflösung – Die Strategie der Kommunisten in Rumänien zur Gleichschaltung des Parteiensystems zwischen 1944 und 1948*, în S. Creuzberger, M. Görtemaker (Hrsg.), *Gleichschaltung...*, Ferdinand Schöningh, Paderborn, München, 2002, pp. 123-166

6. CIŞMIGIU, M., *Fundamentul juridic al rezistenței și teoria constituțională a reprezentanței naționale în exil*, în „Destin" (Madrid), nr. 3/1952, la pp. 61-83

7. CIŞMIGIU, M., *Problema constituțională și lovitura de stat de la 23 august 1944*, în „Destin" (Madrid), nr. 4-5/1952, la pp. 123-140

8. CIUBOTARU, I., URSU, N.A., *Un proiect de republică din secolul al XVIII-lea*, în AII, XXIV, 1987, pp. 181-196

9. CRĂCANĂ, I., *Drept și justiție în România comunistă* (II), în „Caietele CNSAS", Anul IV, nr. 1-2 (7-8)/2011, pp. 57-70

10. DJUVARA, M., *La nouvelle Constitution de Roumanie*, în Revue de Droit Public et de Science Politique, vol. 56 (1939), pp. 277-308, (=idem, *Die neue rumänische Verfassung*, în Paul Ritterbusch, *Politische Wissenschaft*, Deutscher Rechtsverlag, Berlin, 1940)

11. DRĂGANU, T., *Efectele juridice ale suspendării Constituției din 1938*, în ADP, IV (1942), nr. 1, pp. 28-86

12. DRĂGANU, T., *Natura juridică a Proclamației de la Izlaz*, în SUBB, secț. III, fasc. 2, 1961, pp. 113-118

13. FILITTI, I.C., *Originea și rolul constituțional al Consiliului legislativ român*, în *Consiliul Legislativ – 10 ani de activitate*, Inst. de Arte Grafice „Luceafărul", București, 1936, pp. 77-112

14. FLORIAN, AL., *Legi rasiale în regimul Antonescu*, în „Sfera Politicii", nr. 167 (ianuarie 2012), pp. 75-83

15. GHEORGHIU-DEJ, GH., *Raportul tovarășului Gheorghe Gheorghiu-Dej asupra proiectului de Constituție a RPR*, în JN nr. 5/1952, pp. 687-702

16. GUȚAN, M., *Reflecții în legătură cu începuturile regimului parlamentar în România modernă, între transplant instituțional și autoritarism legal (1866-1914)*, în „Dreptul", nr. 7/2011, pp. 131-162

17. HANGA, V., *Proclamația de la Izlaz*, în RRD, nr. 5/1968, pp. 45-53

18. IFTIMIEI, A., *Considerații privind regimul juridic al naționalităților din România în perioada 1944-1945*, în C. Turliuc și M.-Șt. Ceauşu, *Dilemele conviețuirii...*, Junimea, Iași, 2011, pp. 143-165

19. IONAȘCU, A., *Constituțiunea Regele Carol II*, în „Analele Facultății de Drept din Cluj", Tomul I, fascicula 17

20. IONAȘCU, T., *Die neue Verfassung der Sozialistischen Republik Rumänien vom 21. August: Ausdruck der Vertiefung der sozialistischen Demokratie*, în „Der Staat", 5. Bd., No. 4 (1966), pp. 486-504

21. LEPĂDĂTESCU, M., *Trăsăturile noii Constituții a RSR*, în JN nr. 8/1965, pp. 3-18

22. MAZILU, D., *Constituția Republicii Socialiste România – legea fundamentală a statului nostru*, în *Stat, democrație, legalitate. Probleme ale construcției de stat în Republica Socialistă România*, Ed. Politică, București, 1968

23. NEGULESCU, P., *Constituția României*, în *Enciclopedia României*, Vol. 1: *Politic-Administrativ*, București, Monitorul Oficial, 1938

24. NISTOR, I., *Epurarea*, în Gh. Iacob, Al.-Fl. Platon și I. Agrigoroaiei, *Istoria Universității din Iași*, Ed. UAIC, Iași, 2010, pp. 517-521

25. PLATON, GH., *Regulamentul Organic: operă de progres sau instrument de opresiune socială și națională*, în idem, *De la constituirea națiunii la Marea Unire. Studii de istorie modernă*, vol. III, Ed. Universității „Alexandru Ioan Cuza", Iași, 2000, pp. 35 și urm.

26. PLOSCARU, C., *„Cărvunarii" și primele manifestări politice ale cugetării liberale în Moldova*, în AII, tom XLII, pp. 83-113

27. PLOSCARU, C., *Proiectul „republicii aristo-dimocraticești". Considerații în jurul unei controverse istoriografice*, în Andi Mihalache și Alexandru Istrate, *Romantism și modernitate. Atitudini, reevaluări, polemici*, Ed. Universității „Alexandru Ioan Cuza", Iași, 2009, pp. 115-141

28. RĂDULESCU, A., *Noua Constituție. Cinci conferințe ținute la Radio*, Extr. din „Dreptul" nr. 14-19/1938, Cuvântul Românesc, București, 1938

29. SORA, A.F., *Organizarea administrativ-teritorială a RPR. Înființarea regiunilor și raioanelor*, în AII, vol. XLIX (2012), pp. 169-187

30. STĂNESCU, L. S., *A Comparison Between the Magna Charta Libertatum and the Freedom Charta from Bucharest in 1631 and the Problem of a Possible Founding Document of the Romanian Modern Constitutionalism*, în „USV Annals of Economics and Public Administration", vol. 13 (2013), pp. 286-296

31. ȘOTROPA, V., *Memoriul cărvunarilor*, în SCJ, An. 16, nr. 3, 1971, pp. 219-230

32. TOADER, T., MÂȚĂ, D.C., DARIESCU, C., *Științele juridice*, în Gh. Iacob (coord.), Universitatea din Iași, Ed. Universității „Alexandru Ioan Cuza", Iași, 2011, pp. 447-482

33. VITCU, D., BĂDĂRĂU, G., *Introducere. Moldova sub regimul ocupației rusești (1824-1834). Orizont politic*, în Academia Română, Institutul de Istorie „A.D. Xenopol", *Regulamentul Organic al Moldovei*, ed. integrală realizată de Dumitru Vitcu, Gabriel Bădărău, cu sprijinul lui Corneliu Istrati, Ed. Junimea, Iași, 2004, pp. 15-61

34. VÎNTU, I., *Actul constituțional de la Islaz* (Titlu II, Cap. I, § 2 în *IDR*, II_1, pp. 136-138 (1984))

35. VÎNTU, I., *Constituția din 1866*, în *IDR* II_2 (Titlul II, Cap. I, Secț. a II-a), pp. 67-70

36. VÎNTU, I., FLORESCU, G.G., *Valoarea constituțională a rezoluțiilor Adunărilor din Principatele Române (1857)*, în SCJ, Anul 8 (1963), nr. 4, pp. 499-517

V. BIBLIOGRAFIE. PARTEA A II-A / CAPITOLUL II (§22-§27) / CAPITOLUL III (§28-§41)

Tratate, cursuri, monografii

1. ANDREESCU, M., *Principiul proporționalității în dreptul constituțional*, Ed. C.H. Beck, București, 2007

2. BARBU, S.G., *Dimensiunea constituțională a libertății individuale*, Hamangiu, București, 2011

3. BĂLAN (căs. FRANȚ), A.E., *Provocarea ilegală a avortului în teoria și practica judiciară*, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza" din Iași, Teză de doctorat, 2013

4. BERCEANU, B., *Cetățenia. Monografie juridică*, Ed. All Beck, București, 1999

5. BERMAN, H.J., *Law and Revolution: The Formation of the Western Legal Tradition*, vol. I, Harvard University Press, Cambridge (Massachussets) and London, 1983

6. BÖCKENFÖRDE, E.-W., *Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*, ed. a 2-a, Suhrkamp, Frankfurt/M, 1992

7. BRENNER, M., HUBER, P.M., MÖSTL, M. (Hrsg.), *Der Staat des Grundgesetzes. Kontinuität und Wandel. Festschrift für Peter Badura zum siebzigsten Geburtstag*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 2004, pp. 553-570

8. CESEREANU, R., *Panopticum. Tortura politică în secolul XX*, Institutul European, Iași, 2001

9. DRĂGANU, T., *Liberul acces în justiție*, Ed. Lumina Lex, București, 2002

10. FROHNEN, B.P., GRASSO, K.L. (eds.), *Rethinking Rights: Historical, Political, and Philosophical Perspectives*, Columbia, MO: University of Missouri Press, 2009

11. FOUCAULT, M., *A supraveghea și a pedepsi. Nașterea închisorii*, traducere și note de Bogdan Ghiu, Ed. Humanitas, 1997 (ediția originală: Gallimard, 1975), București

12. HEINTZE, E., *Orientarea sexuală, un drept al omului*, Ed. Tehnica-Info, Chișinău, 2002

13. IANCU, GH., *Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale în România*, Ed. All Beck, 2003

14. JELLINEK, G., *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Tübingen, J.C.B. Mohr, 1919 (reproducere anastatică a ediției din 1905)

15. MÄKINEN, V., *Property Rights in the Late Medieval Discussion on Franciscan Poverty*, Peters, Leuven, 2001 (Recherches) de Théologie et de Philosophie médiévales, Bibliotheca, 3)

16. MOLDOVAN, C., *Libertatea de exprimare. Principii, restricţii jurisprudenţă*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2012

17. OAKLEY, F., *Natural Law, Laws of Nature, Natural Rights: Continuity and Discontinuity in the History of Ideas*, London and New York: Continuum International Publishing Group, 2005

18. RĂDULEŢU, S., *Libertăţi fundamentale*, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 2008

19. TIERNEY, B., *The Idea of Natural Rights*: *Studies on Natural Rights, Natural Law, and Church Law, 1150-1625*, Wm. B. Eerdmans Publishing Co., Grand Rapids, Michigan, 2001, First published 1997 by Scholars Press for Emory University (Emory Studies in Law and Religion)

20. TOADER, T., SAFTA, M., *Dialogul judecătorilor constituţionali*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015

21. TOMUSCHAT, C., LAGRANGE, E., OETER, S. (eds.), *Right to Life*, Brill Academic Publishers, Leiden, 2010

22. TUCK, R., *Natural Rights Theories*: *Their Origins and Development*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, first published 1979

23. VILLEY, M., *Leçons d'histoire de philosophie du droit*, Dalloz, Paris, 1957

24. WIESSNER, S., *Die Funktion der Staatsangehörigkeit*, Attempto Verlag Tübingen, 1989

Articole şi studii

1. ANDREESCU, G., ANDREESCU, L., *Church and State in Post-Communist Romania*: *Priorities on the Research Agenda*, în „Journal for the Study of Religions and Ideologies", Vol. 8, No. 24 (Winter 2009), pp. 19-45

2. ANGHEL, I.M., *Ratificarea Convenţiei europene asupra cetăţeniei - prin legea nr. 396/2002 - şi consecinţele acesteia în legătură cu legea nr. 21/1991 a cetăţeniei române*, în Dreptul nr. 12/2001, pp. 12-25

3. BÖCKENFÖRDE, E.-W., *Das Grundrecht der Gewissensfreiheit*, în VVD-StRL, Bd. 28 (1970), pp. 33-88

4. BÖCKENFÖRDE, E.-W., *Freiheitsrechte gegenüber gesellschaftlicher Macht. Aufriß eines Problems*, în E.-W. Böckenförde, *Staat, Verfassung, Demokratie*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1992, pp 264-276

5. BÖCKENFÖRDE, E.-W., *Die sozialen Grundrechte im Verfassungsgefüge*, în E.-W. Böckenförde, *Staat, Verfassung, Demokratie*, pp. 146-158

6. DOBRINCU, D., *Legea cultelor: text, subtext şi context*, în „22. Săptămânal independent pentru analiză politică şi actualitate culturală", Anul XVIII, nr. 880/19 ianuarie – 26 ianuarie 2007

7. LUHMANN, N., *Die Gewissensfreiheit und das Gewissen*, în „Archiv des öffentliches Rechts der Gegenwart", 90. Bd. (1965), pp. 257-286

8. MARTIN, D.A., *Dual Citizenship: Reflections on Theodore Roosevelt's „Self-Evident-Absurdity"*, in Georg Jochum, Wolfgang Fritzemeyer und Marcel Kau, (Hrsg.), *Grenzüberschreitendes Recht – Crossing Frontiers. Festschrift für Kay Hailbronner*, C.F. Müller, Heidelberg, 2013, pp. 327-338

9. MAURY, J., *Nationalité (Théorie générale et Droit français)*, în *Répertoire de Droit International*, publié par A. de Lapradelle et J.-P. Niboyet, Tome IX, Paris, Recueil Sirey, 1931, pp. 239-289

10. NEAMȚU, M., *Egalitatea șanselor, orbire etatistă și discernământ politic*, în „22. Săptămânal independent pentru analiză politică și actualitate culturală", Anul XVIII, nr. 882/2 februarie – 8 februarie 2007

11. POPESCU, C.-L., *Neconstituționalitatea revizuirii constituționale purtând asupra suprimării unor garanții constituționale ale drepturilor omului*, în RRDO nr. 27/2003, pp. 10-54

12. POPESCU, C.-L., *Influența politică în soluționarea proceselor privind dreptul de proprietate asupra imobilelor naționalizate în perioada comunistă și consecințele acestora în cauzele împotriva României aflate pe rolul Curții Europene a Drepturilor Omului*, în RRDO nr. 23 (2002), pp. 20-40

13. RANDELZHOFER, A., *Nationality*, în Rudolf Bernhardt (editor), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 3, North-Holland Elsevier, Amsetrdam, New York etc., 1997, pp. 501-510

14. REID Jr., C.J., *The Canonistic Contribution to the Western Legal Tradition: An Historical Inquiry*, în „Boston College Law Review", vol. 33, Issue 1 (1991), pp. 37-92

15. STARCK, C., *Die philosophischen Grundlagen der Menschenrechte*, în Michael Brenner, Peter M. Huber und Markus Möstl (Hrsg.), *Der Staat des Grundgesetzes. Kontinuität und Wandel. Festschrift für Peter Badura zum siebzigsten Geburtstag*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 2004, pp. 553-570

16. TIERNEY, B., *Historical Roots of Modern Rights: Before Locke and After*, în Bruce P. Frohnen and Kenneth L. Grasso (eds.), *Rethinking Rights: Historical, Political, and Philosophical Perspectives*, Columbia, MO: University of Missouri Press, 2009, pp. 34-57

17. TIERNEY, B., *The Idea of Natural Rights – Origin and Persistence*, în "Northwestern Journal of International Humkan Rights", vol. 2 (Spring 2004), Issue 1, Article 2, pp. 1-13

18. TOADER, T., SAFTA, M., *Forme ale dialogului judiciar între Curțile Constituționale*, în Dreptul nr. 6/2013, pp. 173-193

19. TOADER, T., SAFTA, M., *Dialogul între Curtea Constituțională și Curtea Europeană a Drepturilor Omului*, în Dreptul nr. 9/2013, pp. 93-121

20. TOADER, T., SAFTA, M., *Dialogul între Curtea Constituțională a României și Curtea de Justiție a Uniunii Europene*, în Dreptul nr. 12/2013, pp. 129-162

21. TOMUSCHAT, C., *The Right to Life – Legal and Political Foundations*, în Christian Tomuschat, Evelyne Lagrange and Stefan Oeter (eds.), *Right to Life*, Brill Academic Publishers, Leiden, 2010, pp. 3-18

22. VILLEY, M., *Les origines du droit subjectif*, în idem, *Leçons d'histoire de la philosophie du droit*, Dalloz, Paris, 1957, pp. 249-283

23. VRABIE, G., *La langue d'enseignement dans les universités roumaines selon l'Ordonance nº 36/1997*, în „Fundația de Știință și Cultură ‚Moldova', Universitatea Mihail Kogălniceanu Iași", Buletin Științific, nr. 8 (1999), pp. 19-37

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Constituția României

decizii ale Curții Constituționale, hotărâri C.E.D.O., decizii ale C.J.U.E., legislație conexă, index alfabetic

Ediție îngrijită și adnotată de
Tudorel TOADER și Marieta SAFTA

apariție: mai 2015
ISBN 978-606-27-0278-6
~450 p., ~25 lei

În ierarhia legislativă a oricărui stat de drept, Constituția reprezintă documentul juridic fundamental, în care sunt consacrate drepturile, obligațiile și îndatoririle cetățenești, principiile și regulile de organizare a statului și a autorităților publice. Aflată într-o conexiune strânsă cu întregul ansamblu legislativ subsecvent, Constituția determină, totodată, cadrul și limitele procesului de legiferare și constituie reperul de bază în activitatea de interpretare și aplicare a normelor legale.

În lucrarea de față, sub fiecare articol din legea fundamentală sunt redate **textele conexe** din Convenția europeană a drepturilor omului, din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, cu **trimiteri la legislația infraconstituțională**. De asemenea, sunt reproduse soluții cu valoare de principiu din **jurisprudența Curții Constituționale, a Curții Europene a Drepturilor Omului, precum și a Curții de Justiție a Uniunii Europene.**

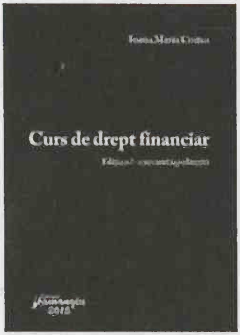
După modul în care a fost alcătuită, lucrarea poate fi folosită de către studenții Facultăților de Drept, la înțelegerea și aprofundarea Dreptului constituțional, de către practicienii dreptului, precum și de către orice persoană interesată de fundamentele statului de drept.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Curs de drept financiar

Ediția a 2-a, revăzută și adăugită

Ioana Maria Costea



ISBN 978-606-27-0201-4
45 lei, 332 p.

Juriști sau nu, cei mai mulți dintre noi suntem aproape zilnic parte în *raporturi juridice de drept fiscal.* De aceea, este foarte important să înțelegem cât mai bine regimul aplicabil impozitelor, taxelor și contribuțiilor pe care noi, cetățenii, le plătim statului prin bunurile pe care le achiziționăm sau le consumăm, pentru serviciile publice pe care ni le oferă, respectiv, pe proprietățile sau veniturile noastre.

E adevărat, pentru majoritatea oamenilor, lectura Codului fiscal și a Codului de procedură fiscală nu a fost niciodată o lectură plăcută. După studierea acestei cărți, va fi, însă, o lectură mult mai ușoară. Cursul acesta reprezintă o introducere în Dreptul financiar și fiscal, în care noțiuni fundamentale și elemente cheie pentru înțelegerea regulilor și a mecanismelor fiscalității sunt prezentate într-o manieră limpede, accesibilă chiar și cititorilor fără studii de specialitate.

Prima parte este dedicată instituțiilor de bază ale dreptului financiar public raportul de drept financiar, autoritățile competente, sistemul bugetar, procedurile de elaborare, aprobare și execuție a bugetelor publice. Dar, părțile cu adevărat interesante ale acestei cărți sunt cele care tratează obligațiile fiscale ale persoanelor fizice și juridice, procedurile de stabilire, evidențiere și stingere a obligațiilor fiscale, precum și modalitățile de contestare a actelor emise de organele fiscale.

Veți vedea cum mecanisme și concepte dificile, aparent inaccesibile, pot fi explicate clar și succint, prin coroborarea și interpretarea sistematizată a dispozițiilor legale incidente și prin numeroase exemple practice extrase din spețe reale, soluționate recent de instanțele naționale și europene.

BCU CLUJ CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Curs de dreptul familiei

Lucia Irinescu

ISBN 978-606-27-0189-5
35 lei, 264 p.

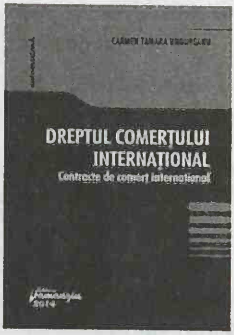
Lucrarea de față se adresează în primul rând studenților, întrucât a fost elaborată cu scopul de a deveni un instrument util în cadrul procesului de înțelegere și fixare a prevederilor legale care stau la baza instituțiilor din dreptul familiei. În consecință, materia este prezentată într-o manieră clară și cu un limbaj accesibil.
Studiul cuprinde toate noutățile legislative în domeniu, iar pentru a facilita înțelegerea problemelor teoretice, s-a recurs la exemple din practica judiciară.
În egală măsură, cursul este de un real folos tuturor persoanelor interesate de problematica dreptului familiei, dar și teoreticienilor și practicienilor.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Dreptul comerțului internațional

Contracte de comerț internațional

Carmen Tamara Ungureanu



ISBN 978-606-27-0133-8
45 lei, 272 p.

Această lucrare a fost scrisă cu intenția de a fi un „ghid" al principalelor aspecte pe care le implică elaborarea, negocierea, încheierea și executarea contractelor în domeniul comerțului internațional.

Sunt analizate *clauzele specifice contractelor de comerț internațional*, cu accentuarea unora impuse de evoluția tehnicii.

Sunt prezentate, pe scurt, în toată diversitatea lor, *contractele de comerț internațional*. Debutând cu influența comerțului electronic asupra tuturor contractelor de comerț internațional se analizează contractele clasice: contractul de vânzare internațională de mărfuri, contractele de comercializare, contractele de transport, contractele de transfer de tehnologie, contractele de finanțare, insistându-se succint asupra unor contracte „de ultimă generație", puțin analizate în literatura de specialitate.

Un spațiu considerabil a fost alocat *soluționării litigiilor care au legătură cu contractele de comerț internațional*. Problematica a fost abordată folosind o succesiune logică în trei pași: cine soluționează litigiul, care sunt regulile sau legea de soluționare și, pasul final, cel mai important, cum va fi pusă în executare soluția dată litigiului.

Cartea se adresează atât studenților facultăților de drept din anii terminali, cât și masteranzilor, precum și practicienilor interesați de specificul și evoluția contractelor de comerț internațional, iar bibliografia de ultimă oră indicată, în parte disponibilă și *online*, dă posibilitatea celor interesați să aprofundeze materia în domeniile lor de specialitate.

BCU BABEȘ-BOLYAI UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

DREPT CONSTITUȚIONAL ȘI INSTITUȚII POLITICE

Vol. 1. Teoria generală a statului și a constituției. Constituția română în context european

Lucrarea se adresează deopotrivă studenților (în drept, științe politice sau administrație publică) și specialiștilor în drept public. Conceptele fundamentale ale constituționalismului clasic (constituția, separația puterilor, statul de drept, controlul constituționalității legilor, drepturile fundamentale) sunt examinate din perspectiva evoluției istorice, pe fundalul diverselor constelații de interese politice și al grilelor ideologice care au marcat de-a lungul timpului procesul organizării statale a puterii.

Cristalizarea și evoluția instituțiilor-cheie ale constituționalismului modern sunt ilustrate și prin prezentarea succintă a practicii relevante în materie a instanțelor supreme sau constituționale (Curtea Constituțională din România, Curtea Supremă a SUA sau Curtea Constituțională Federală a Germaniei).

O atenție deosebită este acordată istoriei constituționale a României, analizei legilor fundamentale care s-au succedat în statul modern românesc, dar și diverselor proiecte de reformă sau de organizare politică și constituțională care au precedat formarea acestuia. Un spațiu relativ mare revine drepturilor și libertăților fundamentale, unde, după expunerea dimensiunii istorico-filosofice, sunt prezentate dispozițiile constituționale românești în materie, cu luarea în considerare a literaturii secundare și a deciziilor mai importante ale instanței noastre constituționale.

Prin dimensiunea sa de drept comparat, cu evidențierea aspectelor legate de integrarea euro-atlantică a României, lucrarea permite o mai bună înțelegere a Constituției României, ca decizie fundamentală asupra modului și a formei de existență a comunității politice a națiunii române, în context european.

BCU IAȘI LIBRARY

Preț: 69 lei

ISBN 978-606-27-0300-4
Vol. 1. ISBN 978-606-27-0301-1

reduceri de până la 30%
pentru comenzi on line
www.hamangiu.ro